



**BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
DALAM PENGELOLAAN HUTAN DI JAWA TENGAH**

TESIS

OLEH :

DWI ARTI HANDAYANI
B.4A.000 245

Pembimbing

Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2003

HALAMAN PENGESAHAN

**BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
DALAM PENGELOLAAN HUTAN DI JAWA TENGAH**

Oleh:

Nama : DWI ARTI HANDAYANI, SH

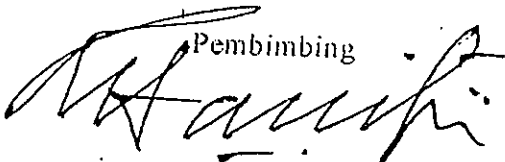
Nim : B4A 000245

Program Kajian Hukum Ekonomi Dan Teknologi

Tesis ini telah dipertahankan didepan Dewan Penguji

Guna Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Mangetahui :

Pembimbing

Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH
NIP. 130 350 517

Ketua Program (Magister Ilmu Hukum)
PNDIP Semarang

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arif, SH
NIP. 130 350 519

ABSTRAK

BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN HUTAN DI JAWA TENGAH

Oleh : Dwi Arti Handayani

Peranan hutan sebagai penopang kehidupan manusia sangat besar, akan tetapi fungsi sebagai distributor air sungai, filter udara, bahan baku obat-obatan dan habitat bagi binatang dan tumbuh-tumbuhan semakin menurun kualitasnya. Hal ini diakibatkan adanya eksploitasi terhadap hutan secara tidak bertanggungjawab. Kebijakan pengelolaan hutan, pelaksanaan kebijakan pengelolaan hutan di lapangan dan penegakan hukum di bidang kehutanan, selama ini menunjukkan gejala keberpihakannya kepada penguasa dan pengusaha dengan mengabaikan kepentingan rakyat kecil. Oleh karena itu perlu sikap dan kemauan politik (*political will*) yang kuat dari pemerintah untuk memberdayakan masyarakat sekitar hutan, agar mereka memiliki akses terhadap sumber daya hutan. Pemberdayaan ini harus dilakukan secara partisipatif artinya mengakomodasikan nilai-nilai kebiasaan-kebiasaan dan kepentingan-kepentingan masyarakat sekitar hutan dalam pembentukan kebijakan hingga implementasinya. Dengan demikian akan menghasilkan kebijakan pengelola hutan (hukum) yang responsif dan mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Persepsi, nilai, sikap disebut budaya hukum masyarakat tentang hutan perlu dibangun dan diarahkan agar mereka peka terhadap arti, fungsi dan daya dukung hutan yang ada. Penegakan hukum yang tegas serta pelaksanaan program-program yang rasional yang menjamin berhasilnya pembangunan hutan yang berkesinambungan, sehingga bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan masyarakat sekitar hutan khususnya.

Kata kunci :

- Budaya Hukum
- Pemberdayaan
- Partisipatif

ABSTRACT

LEGAL CULTURE AND COMMUNITY BASED DEVELOPMENT IN MANAGING THE FOREST IN CENTRAL JAVA

By : Dwi Arti Handayani

The role of forest in order to support the public's living is very important. However the function of forest as the distributor of the river, air filter, medical main resource and the for animal and plant are always decrease in term of quality. It is because the under responsibility in the way of forest exploitation. Along this day, forest management policy, the implementation of the forest management policy in its field and the effort of the law enforcement in forest sector, indicate that the government more take the priority for the forest industrialist, wheres the public interest was ignored. Due to the statement above, it is needed moral attitude and political will from the government to enhance the public around the forest, hope that they have an access in forest resources. This empowerment must doing partisipation by accommodate all the custom values, and then the public interest the forest in performing the policies until its implementation. Therefore, it will produce the loyal forest manager that is more responsive and indicate sense of equal for the public society. The perception, values, attitude, as legal culture of public society about the forest should be developed in order to increase their sense of meaning, function, and power of law in tern of forest. The law enforcement and the implementation of the rational programs that would bring the successful of the related forest development, therefore, commonly it can increase the public wealth, specially the people around the forest.

Keyword :

- Legal culture
- Empowerment
- Partisipation

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena dengan rahmat dan ijin-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini. Judul yang penulis pilih dalam penyusunan tesis ini adalah :

“BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN HUTAN DI JAWA TENGAH”.

Penulis menghaturkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dan mendukung hingga terselesainya penulisan tesis ini kepada :

1. Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH selaku pembimbing yang secara efektif, efisien atas tugas hariannya, senantiasa tetap setiap saat membimbing, mengarahkan, memberi dorongan kepada penulis agar mempercepat dalam proses penyelesaian tesis ini. Penulis memahami bahwa beliau selalu memberikan keteladanan nyata kepada penulis akan tanggung jawab dan disiplin waktu, terlebih ketekunan beliau untuk selalu belajar, belajar, belajar.
2. Ketua Program Magister Ilmu Hukum dalam hal ini Prof. DR. Barda Nawawi Arif, SH, yang telah menerima dan memberi kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan Studi Pasca Sarjana di Universitas Diponegoro Semarang.
3. Prof. DR. Satjipto Raharjo, SH, Prof. DR. Hj. Sri Rejeki Hartono, SH, Prof. DR. I S. Susanto, SH, Prof. DR. Hj. Esmi Warasih, SH, DR. Mumpuni Martoyo, SH, Prof. Sutandiyo, MPA, Prof. DR. Suwito, SH (Alm) serta Paulus, SH, MHum, Budi Gutami, SH. MHum yang telah memberikan arahan dan masukan bagi penulisan tesis ini melalui Forum Review.

4. Sekretaris Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.
5. Seluruh Dosen serta Guru Besar Magister Ilmu Hukum yang telah memperkaya penulis dengan materi-materi perkuliahan yang sudah penulis terima.
6. Seluruh Karyawan/Karyawati Program Magister Ilmu Hukum yang telah membantu dalam kelancaran administrasi kegiatan perkuliahan.
7. Pimpinan kota Semarang dalam hal ini H. Sukawi Sutarip, SH yang telah memberikan kesempatan untuk studi lanjut Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
8. Para informan di lapangan yang telah membantu memberikan informasi yang bermanfaat bagi penulisan tesis ini.
9. Rekan-rekan mahasiswa yang dengan cara masing-masing telah ikut mendukung penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa dalam pembuatan tesis ini masih kurang sempurna maka dari itu penulis menerima dengan ikhlas semua masukan-masukan yang konstruktif bagi penyempurnaan tesis yang kami wujudkan, semoga tesis ini bermanfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara. Amin

Semarang, September 2003
Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	9
C. Kerangka Pemikiran	10
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian	24
E. Kontribusi Penelitian	26
F. Sistematika Penulisan	26
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	35
A. Membangun Budaya Hukum di Indonesia	35
B. Budaya Hukum dalam Kaitan dengan Pengelolaan Hutan	43
C. Pemberdayaan Sebagai Usaha Meningkatkan Kualitas Hidup	46
D. Manusia dan Sumber Daya Alam	51

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	59
A. Gambaran Umum Pengelolaan Hutan di Jawa Tengah	59
1. Landasan Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia	62
2. Landasan Teknis Konservasi Dalam Pengelolaan Hutan (Produksi)	69
B. Masyarakat, Kebudayaan dan Sumber Daya Hutan	72
C. Persepsi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan di Jawa Tengah	84
D. Kebijakan Pengelolaan Hutan dalam Hubungannya dengan Keadilan Sosial, Sosial Budaya, Perilaku Birokrat dalam Pengelolaan Hutan	103
1. Aspek Keadilan Sosial dalam Substansi Kebijakan Pengelolaan Hutan	116
2. Aspek Sosial Budaya dalam Substansi Kebijakan Pengelolaan Hutan	136
3. Perilaku Birokrat dalam Pengelolaan Hutan	142
BAB IV PENUTUP	150
A. Kesimpulan	150
B. Saran	153

Daftar Pustaka

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Bangsa Indonesia terbentuk dari masyarakat yang majemuk dengan struktur sosial yang bersifat beranekaragam. Kemajemukan masyarakat merupakan kekayaan bangsa Indonesia, namun potensial untuk menjadi sumber konflik bahkan bisa mendorong timbulnya diintegrasi karena perbedaan dan benturan kepentingan. Dengan memahami proklamasi 17 Agustus 1945 bercita-cita menyatukan bangsa Indonesia sebagai satu tanah air dan masyarakat Indonesia dari Sabang sampai Merauke menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dalam perkembangan selanjutnya prinsip kesatuan ini dikenal dengan “Wawasan Nusantara” dimana Indonesia sebagai satu kesatuan wilayah, satu kesatuan hukum, satu kesatuan sumber daya alam, satu kesatuan ekonomi dan satu kesatuan bangsa.

Sumber Daya Alam (khususnya hutan) sebagai sumber daya ekonomi, harus dikelola dengan visi yang selalu berpihak serta memberi peluang kepada kepentingan masyarakat secara adil, merata, dan berkelanjutan. Selain itu harus berbasis pada argo industri yang didukung oleh teknologi terapan yang diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat (*consumer friendly*), termasuk pengetahuan lokal (*local knowledge*). Misi pembangunan kehutanan menjamin kelangsungan penyediaan keaneka-ragaman hasil hutan bagi pembangunan industri,

perluasan lapangan kerja, perluasan kesempatan usaha, sumber pendapatan negara, dan memacu pembangunan daerah untuk memelihara tata air, plasma nutfah dan kesuburan tanah.¹⁾

Sumber daya hutan di Indonesia juga harus dapat berperan dalam pengembangan sistem tata lingkungan dunia maupun kepentingan lain yang menyangkut sumber daya hutan. Dunia internasional mengakui dan telah membuktikan bahwa sumber daya hutan di Indonesia yang tergolong dalam wilayah tropis adalah masih murni dan sangat potensial ditinjau dari berbagai sudut. Oleh karena itu bentuk perubahan yang terjadi pada sumber daya alam hutan di Indonesia akan sangat berpengaruh terhadap kondisi ekonomi perdagangan, industri dan terutama keseimbangan lingkungan hidup. Dengan demikian sangat beralasan apabila sumber daya hutan di Indonesia dijaga kelestariannya dari kerusakan.

Perusakan dapat terjadi karena kurang memperhatikan ekosistem, yang tidak jarang terjadi karena adanya penebangan liar, pencurian hasil hutan, perladangan berpindah, pembakaran hutan, penggalian bahan tambang liar, bencana alam dan atau perburuan. Perusakan ini telah menimbulkan kerugian, baik kerugian terhadap hasil hutan dan kawasannya maupun kerugian terhadap fungsi-fungsi lainnya.

¹⁾ Ombo Suta Pradja, *Hutan dan Masyarakat Adat*. Makalah Pada Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, Maret 1999, hal. 123.

Namun dalam perkembangannya pelaksanaan pembangunan hutan ini tidak seperti yang diinginkan bahkan cenderung bertolak belakang dari tujuan pembangunan hutan itu sendiri.

Pembangunan di negara-negara berkembang, seperti juga di Indonesia sudah barang tentu memerlukan banyak dana. Dana itu diperoleh dari berbagai sumber, salah satu sumber yang relatif tersedia adalah pinjaman luar negeri. Untuk membayar pinjaman ini mereka (negara-negara berkembang) harus meningkatkan ekspor. Salah satu cara yang cepat untuk memenuhinya adalah dengan mengeksploitasi sumber daya alam, diantaranya minyak bumi dan gas serta sumber daya hutan. Eksploitasi sumber daya alam khususnya sumber daya alam kehutanan ini merupakan kebijakan pemerintah yang pelaksanaannya banyak dilakukan secara besar-besaran oleh pihak swasta melalui penguasaan hutan dengan HPH.²⁾

Penguasaan hutan bertujuan untuk memperoleh dan meninggikan produksi hutan guna pembangunan ekonomi nasional dan kemakmuran rakyat yang diselenggarakan berdasarkan asas kelestarian hutan dan perusahaan menurut rencana karya atau bagian kerja yang meliputi penanaman, pemeliharaan, pemungutan hasil hutan, pengolahan dan pemasaran hasil hutan.

Eksploitasi sumber daya alam ini sering dilakukan tanpa melihat kemampuan regenerasi alami hutan itu sendiri, ditambah lagi dengan

²⁾ Salim, HS. *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafindo, Jakarta, 1997, hal. 51.

lemahnya kontrol masyarakat, bahkan ada kecenderungan kontrol masyarakat ini memang diperlemah.

Strategi sebagaimana diuraikan di muka dilakukan atas nama pembangunan dan ditujukan secara normatif untuk kesejahteraan bangsa, hutan dipandang sebagai sumber daya alam yang dapat diekstraksi untuk mendapatkan surplus secara langsung dengan mengambil produk-produk hutan yang bernilai ekonomis. Persoalan yang kemudian banyak muncul sebagai konsekuensi dari pilihan strategi itu adalah tidak terkontrolnya proses eksploitasi hutan sehingga keseimbangan ekosistem hutan secara keseluruhan. Sulitnya pengawasan dan monitoring atas proses eksploitasi sumber daya hutan antara lain disebabkan keterbatasan jangkauan departemen teknis yang terkait dan tidak disertakannya pengawasan dari masyarakat secara partisipatif dalam kerangka besar pengelolaan hutan.³⁾

Pembangunan hutan nasional merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan pembangunan nasional. Pemanfaatan dan pengelolaan hutan harus diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan pasal 33 UUD 1945, khususnya butir No. 3 dengan tetap berpegang kepada peraturan perundang-undangan yang ada.

³⁾ Rimbo Gunawan, Juni Thamrin, Endang Suhendar, *Industri Kehutanan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat*, Akatiga, Bandung, 1998.

Lihat juga Penjelasan Tumenggung Sitarim (Rimba Aceh) mengenai kesewenang-wenangan pemerintah dan pengusaha terhadap masyarakat, di mana pemerintah melarang masyarakat memasuki kawasan hutan dengan cara membuat patok-patok, sebaliknya kepada para pengusaha, pemerintah memberi ijin untuk memasuki hutan dan mengambil kekayaan hutan tanpa batasan sama sekali. *Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 1999.

Manfaat hutan yang serba guna bagi manusia sudah merupakan tuntutan dalam kehidupan global. Hal ini menunjukkan bahwa hutan alam tropis yang kita miliki tidak lagi hanya menjadi milik bangsa Indonesia, tetapi telah berkembang menjadi milik dunia.⁴⁾

Disamping fungsi hutan sebagai penyangga lingkungan global seperti telah dikemukakan di atas, maka fungsi sosial hutan juga tidak kalah pentingnya untuk dibahas. Fungsi sosial hutan ini menyangkut keterlibatan masyarakat tradisional dalam pengelolaan hutan, dan sejauh mana kesejahteraan masyarakat tersebut dapat ditingkatkan. Dalam rangka pemanfaatan hutan untuk kesejahteraan rakyat dalam pembangunan berwawasan lingkungan, maka Departemen Kehutanan telah melakukan perubahan atau pergeseran strategi yang cukup prinsipil, yakni dari pengelolaan hutan yang semata-mata memperhatikan produk dan peningkatan devisa (*economic benefit oriented*) ke pengelolaan hutan secara hati-hati dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan lingkungan (*socio ecological benefit oriented*).

Perhatian terhadap masyarakat yang tinggal di sekitar hutan sesungguhnya telah lama didengungkan oleh kalangan pengelola hutan. Tonggak sejarah yang monumental dari perhatian tersebut adalah ketika dijadikannya motto *forrest for the people* pada pertemuan kehutanan dunia tahun 1978. Di Indonesia, motto tersebut telah direspon oleh

⁴⁾ Djamaluddin Suryohadikusumo, dalam baru Valentino, *Pembangunan Hutan Nasional Hutan Rakyat, Hutan Untuk Masa Depan*, Yayasan Lestari Budaya, Jakarta, 1997, hal. 3.

pemerintah dengan meluncurkan program-program yang menempelkan label masyarakat di dalamnya, seperti *social forestry* dan pembinaan masyarakat desa hutan. Pemegang HPH dan HPHTI sesuai dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 69/Kpts-II 1995 yang dimaksudkan sebagai penyempurnaan Keputusan Menteri Kehutanan No. 691/Kpts-II 1991 wajib melakukan kegiatan pembinaan masyarakat desa hutan.⁵⁾ Akan tetapi dalam kenyataannya tidak ada perubahan berarti yang dirasakan oleh masyarakat. Banyak masyarakat sekitar hutan yang tetap tertutup aksesnya terhadap hutan, bahkan menyebabkan turunnya pendapatan mereka.⁶⁾

Beberapa saat lalu pemerintah kembali gencar meluncurkan program pengelolaan hutan yang bernuansa kerakyatan. Salah satu program yang dipromosikan besar-besaran adalah program hutan kemasyarakatan yang pada intinya ada *political will* dari pemerintah

⁵⁾ Bambang Pamulardi, op cit, hal. 129.

⁶⁾ Secara empirik penurunan pendapatan ini telah dibuktikan oleh Syair Ibrahim Alqadrie, pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara di Universitas Tanjung Pura, 1993. Diungkapkan bahwa kedatangan pengusaha HPH telah menyebabkan berkurangnya penghasilan masyarakat Dayak di pedalaman kalbar. Hal tersebut dapat dilihat dari perbandingan mereka rata-rata perbulan sebelum dan sesudah beroperasinya HPH. Sebelum adanya HPH tahun 1963/1965 penghasilan penduduk sebulan berjumlah Rp 42.655 (US\$ 102, 79) jumlah ini lebih rendah dalam nilai rupiah sebesar Rp 42.095, tetapi lebih tinggi dalam nilai instrinsik atau dollar sebesar US\$56,08, jika dibandingkan dengan penghasilan tahun 1990/1992 yang berjumlah Rp 88.750 (US\$ 46,71). Berkurangnya penghasilan bukan hanya oleh inflasi tetapi bahkan oleh merosotnya penghasilan dari sub sektor kehutanan, yakni sebesar 20 persen, sebagai akibat dari berkurangnya areal hutan dan dari larangan bagi penduduk setempat untuk mengumpulkan hasil hutan. Kendati kurang sub sektor ini berusaha ditutupi dari sub sektor lainnya, tetapi sangat sulit karena terbatasnya areal lahan dan kawasan hutan.

untuk melibatkan masyarakat secara langsung dalam pengelolaan hutan.⁷⁾

Pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan dalam pengusahaan hutan diwujudkan dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 677/Kpts-II/1998 tentang hutan kemasyarakatan sebagai penyempurnaan dari Keputusan Menteri Kehutanan No. 622/Kpts-II/1995, Pembangunan hutan kemasyarakatan dimaksudkan sebagai upaya penyiapan prakondisi masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui pengembangan kelembagaan masyarakat yang mandiri dan mengakar di masyarakat dengan didukung oleh hutan yang berpotensi lestari, dan bertujuan untuk memulihkan fungsi hutan, meningkatkan mutu dan produktivitas serta melestarikan sumber daya hutan, menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengembangan hutan kemasyarakatan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan kayu sebagai bahan baku industri, upaya kebijakan di atas ditempuh melalui pembuatan unit-unit percontohan model pengelolaan hutan rakyat di berbagai propinsi.

⁷⁾ Lihat juga Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi. PP tersebut yang dikeluarkan pada 27 Januari 1999 ini memberikan peluang kepada masyarakat setempat di dalam maupun di sekitar hutan untuk berperan seluas-luasnya di dalam kegiatan yang dilakukan badan-badan usaha yang mengelola hutan. Masyarakat dapat mengetahui rencana peruntukan dan pemanfaatan hutan dan memberikan informasi, saran dan pertimbangan dalam pengusahaan hutan. Pemegang HPH juga wajib membina kemampuan koperasi atau usaha kecil yang berada di wilayahnya melalui pemberian kesempatan berusaha di dalam kegiatan penguasaan hutan.

Kebijakan pengelolaan hutan partisipatif ini merupakan suatu bentuk pengelolaan hutan yang melibatkan secara aktif masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar hutan, adapun tujuan ganda dari kebijakan ini adalah di satu pihak agar ekonomi rakyat dapat berkembang, masyarakat sekaligus turut bertanggung jawab atas keberadaan hutan bagi kepentingannya, dan di lain pihak pengelolaan hutan lestari bisa berjalan dengan baik.

Kawasan hutan diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967. Kawasan hutan merupakan wilayah yang sudah berhutan atau yang tidak berhutan yang telah ditetapkan menjadi hutan.

Ditinjau dari segi bentuknya, kawasan hutan dibedakan menjadi empat, yaitu : (1) hutan lindung, (2) hutan produksi, (3) hutan suaka alam, dan (4) hutan wisata.

Kawasan hutan terutama hutan produksi di Jawa tengah mengalami kerusakan dan tergradasi akibat pemanfaatan yang etensif, tebangan liar dan okupasi dan perambahan, kebakaran hutan, serta konversi lahan yang setelah kayunya di kuras tetapi tidak dimanfaatkan. Rusaknya kawasan hutan tersebut tidak terlepas pula dari gagalnya kebijakan pengelolaan hutan melalui sistem HPH, lemahnya pengawasan dan penerapan sanksi oleh aparat kehutanan dan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum. Dari beberapa unit HPH di propinsi Jawa Tengah yang telah beroperasi sampai tahun 2003. Lebih jauh lagi kehadiran HPH selama lebih kurang 30 tahun ini tidak meningkatkan

kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan bahkan telah merusak tata nilai dan budaya masyarakat.⁸⁾

Berbagai kegiatan pengelolaan hutan yang melibatkan rakyatpun telah dicoba dan dilaksanakan, seperti HPH Bina Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Rakyat dan program Tumpangsari namun berdasarkan pengamatan awal (survey awal) hasilnya tidak seperti yang diharapkan.

B. PERMASALAHAN

Penebangan hutan yang terjadi di dalam masyarakat tidak terkontrol lagi akibat akumulasi kekecewaan atas kebijakan pemerintah selama ini melalui Hak Penguasaan Hutan dan kondisi ekonomi dan sosial yang semakin sulit serta kegagalan berbagai kebijaksanaan yang melibatkan masyarakat secara aktif dalam pengelolaan hutan. Maka yang menjadi permasalahan utama dalam penelitian ini adalah "Mengapa kebijakan pengelolaan hutan secara

⁸⁾ Bandingkan dengan hasil penelitian Rimbo Gunawan, Juni Thamrin dan Endang Suhendar di Kalimantan Timur, bahwa masuknya modal besar industri kehutanan di pedalaman menyebabkan perubahan, antara lain : (1) terjadinya pembukaan isolasi perkampungan masyarakat adat; (2) masuknya berbagai kegiatan ekonomi baru di atas sistem subsistensi lama; (3) terjadinya ketergantungan atas beberapa produk luar dan industri; (4) terciptanya interaksi yang mengarah pada peragaan penggunaan alat-alat baru yang relatif masih asing bagi masyarakat adat, seperti TV dan Parabola; (5) dibangunnya beberapa produk luar dan industri; (6) terjadinya perubahan orientasi dan pemahaman terhadap nilai tradisional; (7) terjadinya perubahan pranata sosial, sebagai fungsi pranata adat diambil alih oleh pranata baru; (8) terjadinya perpecahan dalam ikatan adat; (9) munculnya berbagai pelanggaran adat; (10) munculnya lokalisasi pelacuran di beberapa tempat; (11) terjadinya penajaman kesenjangan sosial; (12) terkikisnya kearifan tradisional; dan lain-lain.

partisipatif yang sudah dipersiapkan oleh pemerintah sedemikian rupa ini kurang mendapat respon dari masyarakat di sekitar hutan”.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka penelitian ini difokuskan pada usaha untuk memperoleh informasi yang lengkap dan menyeluruh tentang bagaimana pemberdayaan terhadap masyarakat di sekitar hutan guna meningkatkan kesejahteraan hidupnya dan bagaimana pula budaya hukum masyarakat dalam merespon pemberdayaan tersebut. Begitu juga persepsi masyarakat mengenai pengelolaan hutan, bagaimana substansi kebijakan pengelolaan hutan secara partisipatif serta bagaimana perilaku birokrat dalam pelaksanaan program pengelolaan hutan tersebut. Untuk itu dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana budaya hukum pada masyarakat sekitar hutan ?
2. Bagaimana persepsi masyarakat mengenai hutan dan apakah persepsi masyarakat mengenai hutan ini menggambarkan nilai-nilai masyarakat di sekitar hutan yang memungkinkan kebijakan pengelolaan hutan berjalan baik ?
3. Bagaimana substansi kebijakan pengelolaan hutan tersebut, jika dilihat dari aspek keadilan sosial, budaya dan perilaku birokrat ?

C. KERANGKA TEORITIS

Hutan sebagai karunia dan Amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam

yang tak ternilai harganya. Juga sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, maka keberadaannya harus dipertahankan secara optimal. Sejalan dengan Pasal 33 UUD 1945 yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh karena itu penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung jawab.

Keberpihakan kepada rakyat banyak merupakan kunci keberhasilan pengelolaan hutan oleh karena itu praktek pengelolaan hutan yang hanya berorientasi kepada kayu dan kurang memperhatikan hak dan melibatkan masyarakat, perlu diubah menjadi pengelolaan yang berorientasi kepada seluruh potensi sumber daya kehutanan dan berbasis kepada pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah melalui beberapa kebijakan telah melakukan berbagai kegiatan yang melibatkan masyarakat secara aktif dalam pengelolaan hutan, yang selanjutnya dalam penelitian ini menggunakan istilah *kebijakan pengelolaan hutan secara partisipatif*. Dan seperti dikemukakan di atas bahwa kebijakan ini belum bisa berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Penelitian ini dibatasi hanya pada kebijakan pengelolaan hutan secara partisipatif khususnya pada kegiatan Hutan Kemasyarakatan, Tumpang Sari, HPH Bina Desa dan Pola Kemitraan Hutan.

Hukum sebagai lembaga yang bekerja di dalam masyarakat minimal memiliki tiga perspektif dari fungsinya (fungsi hukum)⁹⁾ *Pertama*, perspektif kontrol sosial dari hukum yang merupakan salah satu dari konsep-konsep yang biasanya paling banyak digunakan dalam studi-studi kemasyarakatan. Dalam perspektif ini, fungsi utama dari suatu sistem hukum bersifat integratif karena dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regularitas sosial dalam suatu sistem sosial. Oleh sebab itu Berger secara tepat mengemukakan tidak ada masyarakat yang bisa hidup langgeng tanpa kontrol sosial dari hukum sebagai sarananya. Agar hukum dapat mengemban fungsi kontrol tersebut, Parson mengemukakan 4 prasyarat fungsional dari suatu sistem hukum, yaitu (1) masalah dasar legitimasi yakni menyangkut idiologi yang menjadi dasar penataan aturan hukum, (2) masalah hak dan kewajiban masyarakat yang menjadi sasaran regulasi hukum beserta proses hukumnya, (3) masalah sanksi dan lembaga yang menerapkan sanksi tersebut, (4) masalah kewenangan penegakan hukum.

Kedua, perspektif sosial-engineering merupakan tinjauan yang paling banyak dipergunakan oleh para pejabat (*the officials perspektif of the law*) untuk menggali sumber-sumber kekuasaan yang dapat

⁹⁾ A.A.G. Peters dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Study Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1985, hal. 10.

of the law) untuk menggali sumber-sumber kekuasaan yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanismenya. Dengan mengutip para penganjur perspektif *social-engineering by law*, **Satjipto Rahardjo**¹⁰⁾ mengemukakan ada 4 syarat utama yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum tergolong *engineering*, yakni : (1) penggambaran yang baik dari suatu situasi yang dihadapi, (2) analisa terhadap penilaian-penilaian dan menentukan jenjang nilai-nilai, (3) verifikasi dari hipotesa-hipotesa, (4) adanya pengukuran terhadap efek dari undang-undang yang berlaku.

Ketiga, Perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum (*the bottom up view of the law*). Hukum dalam perspektif ini meliputi banyak studi seperti misalnya kemampuan hukum sebagai sarana penampung aspirasi masyarakat, budaya hukum, kesadaran hukum, penegakan hukum dan lain-lain.

Berkenaan dengan fungsi hukum khususnya fungsi rekayasa-sosial maka dewasa ini yang diharapkan adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan kesadaran hukum masyarakat, di dalamnya terkandung nilai-nilai, pandangan-

¹⁰⁾ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu Sosial Bagi Pembangunan Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1977, hal. 10

pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum yang menurut **Lawrence M Friedman** disebut sebagai budaya hukum¹¹⁾

Lawrence M Friedman, mengemukakan bahwa komponen-komponen yang terdapat dalam suatu sistem hukum ialah : struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Struktur hukum merupakan kerangka dari suatu sistem hukum, misalnya pengorganisasian kelembagaannya, batas-batas kewenangan, jalinan kerjasama antar aparat hukum. Substansi hukum berupa kaidah-kaidah yang diterapkan dalam bentuk norma-norma hukum yang dijadikan pegangan lembaga-lembaga penegak hukum, pola-pola perilaku yang dapat diamati di kalangan penegak hukum sebagaimana yang dikehendaki oleh sistem hukum yang berlaku. Budaya hukum berupa pemikiran-pemikiran sikap-sikap, kehendak, harapan-harapan dan pendapat di kalangan masyarakat dan penegak hukum, terutama yang dapat mendukung berlangsungnya sistem, hukum yang bersangkutan. Komponen budaya merupakan penentu dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Selama ini pemerintah kurang memperhatikan komponen budaya tersebut sehingga sikap masyarakat dalam mengelola hutan terpengaruh oleh nilai-nilai yang kurang memperhatikan aspek lingkungan dan kelestarian atau bersifat tradisional.

Satjipto Rahardjo melihat budaya hukum sebagai landasan bagi dijalankannya atau tidak suatu hukum positif di dalam masyarakat,

¹¹⁾ Esmi Warassih Puji Rahayu, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Penyunting Satjipto Rahardjo, Alumni Bandung, 1981, hal. 124.

karena pelaksanaan hukum positif banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayatinya. Oleh karena itu budaya hukum bagi masyarakat modern dengan sistem terbuka akan berbeda dengan budaya hukum masyarakat tradisional yang bersifat tertutup/absolut. Sedangkan bagi masyarakat yang sedang mengalami perkembangan ia menyebut sebagai budaya hukum personal sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah dan menurut keinginan pribadi.

Satjipto Rahardjo¹²⁾ menjelaskan mengenai kultur hukum atau budaya hukum yang dikutip dari **Lawrence M. Friedman** bahwa budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses, di mana budaya hukum berfungsi sebagai bensinnya motor keadilan. Dengan demikian tanpa didukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum.

Daniel S. Lev¹³⁾ menjelaskan bahwa budaya hukum mempunyai kelebihan mampu menarik perhatian orang terhadap nilai-nilai yang berkaitan dengan hukum dan proses hukum tetapi secara analitis dapat dibedakan dengan hukum maupun proses hukum dan sering dinyatakan berdiri sendiri. Konsep budaya hukum terdiri dari anggapan dasar

¹²⁾ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkas, Bandung, 1980, hal. 85.

¹³⁾ Daniel S Lev, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia*, Hukum dan Perkembangan Sosial (buku teks sosiologi hukum) Editor, A.A.G. Peters, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hal. 193.

mengenai distribusi dan penggunaan sumber daya dalam masyarakat, benar dan salah dari segi sosial dan sebagainya. Karena anggapan-anggapan ini berubah dari waktu ke waktu, sebab masyarakat itu sendiri-pun berubah-ubah. Konsep budaya hukum ini memerlukan unsur yang dinamis, keperluan tersebut dipenuhi dengan konsepsi tema ideologi dalam gagasan-gagasan ekonomi, sosial dan politik yang karena semua gagasan tersebut berubah sedikit banyak cukup cepat, maka hal ini tercermin dalam perilaku hukum.

Perkembangan atau pertumbuhan hukum di tengah masyarakat banyak dipengaruhi oleh politik. Sedikitnya ada tiga titik temu antara politik dengan hukum di dalam kehidupan sehari-hari. *Pertama*, pada saat penentuan pejabat hukum, pada proses ini sangat terbuka kemungkinannya bagi keterlibatan politik. *Kedua*, pada saat pembuatan hukum itu sendiri. Setiap proses pembuatan kebijakan formal yang hasilnya tertuang dalam bentuk hukum pada dasarnya adalah produk dan proses politik. *Ketiga*, proses pelaksanaan hukum di mana fihak-fihak yang berkepentingan berusaha mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang sudah berbentuk hukum tersebut, sejalan dengan kepentingan dan kekuatannya.¹⁴⁾

Hukum dipandang sebagai alat kebijakan oleh pemegang kekuasaan untuk mengimplementasikan ideologi, serta untuk mencapai

¹⁴⁾ Arbi Sanit, *Politik Sebagai Sumber Daya Hukum*, Dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholah Amin. *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, LBH Yogyakarta, 1986, hal. 41.

secara partisipatif yang menjadi fokus dalam penelitian ini dipandang sebagai kehendak politik dari pemegang kekuasaan tersebut, agar dapat dipaksakan berlakunya maka diformulasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Berkembangnya pandangan bahwa hukum sebagai produk politik, terutama didasarkan pada adanya pemikiran untuk secara sadar menggunakan hukum sebagai alat perubahan sosial, yang kemudian ternyata banyak dipraktekkan oleh negara-negara berkembang dalam memacu pembangunan ekonominya untuk mensejajarkan diri dengan negara-negara maju.

Dalam pemikiran yang demikian itu hukum tetap dipandang sebagai hal yang harus dapat menciptakan ketertiban masyarakat, sekaligus sebagai pengintegrasi sosial.

Pembangunan yang terus menerus dilakukan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti dimaksudkan di dalam pembukaan UUD 1945 menyebabkan peranan hukum semakin mengedepan. Namun demikian intensitas serta kesibukan dalam upaya untuk menyusun suatu tatanan kehidupan yang baru di Indonesia melalui pembangunan dan modernisasi, ternyata memberikan pengaruh terhadap hukum. Keterlibatan hukum yang semakin aktif kedalam persoalan-persoalan yang menyangkut pada penggunaan hukum secara sadar dan aktif sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan yang baru tersebut. Hal ini tampak pada segi pengaturan oleh hukum, baik dari aspek legitimasinya, maupun aspek keefektifan penerapannya. Persoalan yang

legitimasinya, maupun aspek keefektifan penerapannya. Persoalan yang muncul tersebut dengan demikian bergeser dari bagaimana mengatur sesuatu dengan prosedur hukum, ke arah bagaimana pengaturan ini sehingga dalam masyarakat akan timbul efek-efek yang memang dikehendaki oleh hukum.¹⁵⁾

Penggunaan hukum sebagai alat perubahan sosial membawa implikasi tertentu terhadap pembentuk kebijakan negara, baik dalam perumusan, implementasi dan evaluasi setiap kebijakan. Hal ini dikarenakan hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri, yakni hukum akan melayani (kebutuhan) anggota-anggota masyarakat, baik berupa pengalokasian kekuasaan, pendistribusian sumber-sumber daya, serta melindungi kepentingan-kepentingan anggota masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, hukum semakin penting perannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah.¹⁶⁾

Dalam rangka untuk merealisasikan kebijakan ini maka pembuat kebijakan memiliki alat yakni peraturan perundang-undangan yang ia buat. Selain itu dapat dikatakan bahwa agar rencana pembangunan mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya, maka ia perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu.¹⁷⁾ Dan pada umumnya isi kebijakan yang dituangkan dalam sistem hukum

¹⁵⁾ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 1.

¹⁶⁾ Bambang Sunggono, *Ibid*, hal. 3.

¹⁷⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Kegunaan Telaah Kebijaksanaan Publik Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*, Masalah-Masalah Hukum FH UNDIP No. 11 tahun 1994, hal. 20.

diletakkan pada bagian konsiderans (menimbang), selanjutnya konkretisasinya nampak pada pasal-pasal dalam batang tubuhnya.

Penggunaan istilah kebijakan dalam penelitian ini merupakan terjemahan dari *policy* bukan dari *wisdom*, istilah kebijakan yang merupakan terjemahan dari *policy* ini juga digunakan oleh **Bambang Sunggono** dalam Hukum dan Kebijakan Publik, atau **Muhajir Darwin** dalam menyunting karya **William Dunn** dalam *Public Policy Analysis : A introduction*. Begitu juga **Irfan Islamy** dalam prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.

Kebijakan (*policy*) diberi arti bermacam-macam, **Harold D. Lasswell** dan **Abraham Kaplan** mengartikan sebagai “*a projected program of goals, values and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah). Selanjutnya **Carl J. Fredrick** mendefinisikan kebijaksanaan sebagai “*...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize an objective or a purpose*”.¹⁸⁾

Kebijakan publik menurut konsep demokrasi modern, bukan hanya berisi cetusan, pikiran dan pendapat para pejabat negara yang mewakili rakyat, akan tetapi pendapat atau opini publik juga memiliki porsi yang sama besarnya untuk diakomodasikan dalam kebijakan-

¹⁸⁾ M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal. 16.

kebijakan publik. Oleh karena itu pada hakekatnya kebijakan publik harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik (*public interest*).

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya digunakan untuk mengatur perilaku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada (sosial kontrol), melainkan lebih dari itu hukum digunakan sebagai alat/sarana untuk mencapai tujuan tertentu (rekayasa sosial). Pemberlakuan hukum sebagai sarana¹⁹⁾ atau alat untuk mencapai tujuan ini, karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut : (1) hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan; (2) hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi; (3) hukum sering dipakai pemerintah sebagai sarana kritik; (4) hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Konsep pemberdayaan masyarakat mencerminkan paradigma baru dalam pembangunan, yakni bersifat partisipatif, berpusat pada rakyat, dan berkelanjutan. Oleh karena itu konsep pemberdayaan jelas lebih luas dari pada hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar dan hanya menyediakan mekanisme untuk mencegah kemiskinan lebih lanjut, pertumbuhan ekonomi yang tepat kesetaraan lelaki dan perempuan (gender) dan keadilan antar generasi.

¹⁹⁾ Sunaryati Hartono, *Perspektif Politik Hukum Nasional*, dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, Editor, *Pengembangan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, CV Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 1-24.

Prinsip pemberdayaan pada hakekatnya “memberikan *power* kepada yang *powerless*”, karena hanya apabila memiliki *power*, maka mereka akan dapat melaksanakan proses aktualisasi eksistensi. Gerakan ini tetap mengamanatkan kepada perlunya *power*, dan menekankan kepada keberpihakan kepada “*the powerless*” dan gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu.²⁰⁾

Pemberdayaan masyarakat adalah konsep yang menyeluruh atau holistik, ia menyangkut nilai-nilai dalam masyarakat, melalui pemberdayaan masyarakat diharapkan terjadinya peningkatan, bukan hanya ekonomi, tetapi juga harkat, martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya. Dengan demikian pemberdayaan masyarakat tidak saja menumbuhkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial, budaya dan politik. Tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat dalam membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. *Pertama*, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui

²⁰⁾ A.M.W. Pranarka dan V. Moelyarto, *Pemberdayaan*, dalam Onny S. Pijono dan AMW Pranarka, *Pemberdayaan, Konsep dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal. 54.

organisasi. *Kedua*, kecenderungan menekankan pada proses stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui dialog.²¹⁾

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma fakta sosial yang memusatkan perhatiannya kepada antar hubungan antara struktur sosial, pranata sosial dan hubungan antara individu dan pranata sosial.²²⁾ Menurut **Durkheim**²³⁾ fakta sosial terdiri dari dua macam yakni; *Pertama*, dalam bentuk material, yaitu barang yang bisa disimak, ditangkap, dan diobservasi. Fakta sosial yang berbentuk material ini adalah bagian dari dunia nyata (*external wolrd*) seperti, arsitektur dan norma hukum. *Kedua*, dalam bentuk non material, yaitu sesuatu yang dianggap nyata (*external*). Fakta sosial jenis ini merupakan fenomena yang bersifat inter subjektive yang hanya dapat muncul di dalam kesadaran manusia, seperti egoisme, altruisme dan opini.

Secara garis besar fakta sosial terdiri dari struktur sosial (*structure social*) dan pranata sosial (*social institution*) sifat dasar serta antara hubungan dari fakta sosial inilah yang menjadi sasaran penelitian ini. Secara lebih terperinci fakta sosial itu terdiri dari kelompok, kesatuan masyarakat tertentu (*sociaatis*), sistem sosial, posisi, peranan, nilai-

²¹⁾ Oakly & Marsden dalam Onny S. Prijono, Ibid, hal. 57.

²²⁾ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma ganda*, Penyadur Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 24.

²³⁾ George Ritzer, Ibid, hal. 17.

nilai, keluarga, pemerintah dan sebagainya. Menurut **Peter Blau**²⁴⁾ ada dua type dasar fakta sosial, yaitu nilai-nilai umum (*common values*) dan norma yang terwujud dalam kebudayaan atau dalam sub kultur. Norma-norma dan nilai ini bisa disebut pranata (*institution*). Sedangkan jaringan hubungan sosial di mana interaksi sosial berproses dan menjadi terorganisir sering diartikan sebagai struktur sosial.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori konflik²⁵⁾ yang melihat masyarakat senantiasa berada dalam proses perubahan yang ditandai oleh pertentangan yang terus menerus di antara unsur-unsurnya. Oleh karena itu keteraturan yang terdapat dalam masyarakat itu hanyalah disebabkan oleh karena adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa. Konsep sentral ini adalah wewenang dan posisi, distribusi kekuasaan dan wewenang secara tidak merata menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis. Perbedaan wewenang adalah satu tanda dari adanya berbagai posisi dalam masyarakat.

Kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu pada posisi atas dan posisi bawah dalam setiap struktur. Oleh karena kekuasaan selalu memisahkan dengan tegas antara penguasa dan yang dikuasai maka dalam masyarakat selalu terdapat dua golongan yang saling bertentangan. Masing-masing golongan dipersatukan oleh ikatan kepentingan nyata bertentangan secara substansial dan secara langsung

²⁴⁾ George Ritzer, Ibid, hal. 21.

²⁵⁾ Teori ini dipelopori oleh Ralph Dahrendorf, mengkritik sekaligus menentang Teori Fungsionalisme Struktural yang dikembangkan oleh Robert K. Merton.

diantara golongan-golongan itu. Pertentangan itu terjadi dalam situasi di mana golongan yang berkuasa berusaha mempertahankan status quo sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan-perubahan.

Menurut **Mulyana W. Kusumah** sebagaimana dikutip **Ronny Hanitijo Soemitro**²⁶⁾ di dalam pendekatan konflik asumsi dasar bagi pemahaman masalah-masalah hukum adalah bahwa setiap masyarakat senantiasa mengalami perubahan sosial, konflik sosial, paksaan oleh sejumlah anggota masyarakat kepada anggota masyarakat lain. Penyebab konflik adalah ketidak samarataan sosial, dalam hal ini hukum seringkali digunakan untuk keuntungan golongan yang berkuasa. Penganut-penganut konflik ini mempertanyakan siap yang diuntungkan oleh hubungan-hubungan tertentu.

D. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Temuan studi ini akan berkisar pada pertalian antara kebijakan pemerintah dengan budaya hukum masyarakat. Karena respons masyarakat terhadap sesuatu yang datang dari luar (kebijakan/hukum) akan berkorelasi dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat itu sendiri. Korelasi di atas bisa bersifat positif maupun negatif. Oleh karena itu tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

²⁶⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1985, hal. 34.

1. Mengetahui budaya hukum yang ikut mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pengelolaan hutan partisipatif.
2. Mengetahui persepsi masyarakat tentang hutan dan pengelolaan hutan partisipatif dalam rangka memberdayakan masyarakat.
3. Menjelaskan substansi kebijakan pengelolaan hutan dalam hubungannya dengan budaya hukum masyarakat sasaran kebijakan tersebut.

Apabila tujuan penelitian tersebut di atas tercapai, diharapkan hasil penelitian ini akan membawa manfaat atau kontribusi :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum ekonomi dan sekaligus dapat memberikan informasi, pemahaman dengan wawasan mengenai hubungan antara kebijakan pengelolaan hutan partisipatif dengan komunitas masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi atau masukan kepada Pemerintah khususnya Departemen Kehutanan dan Perkebunan untuk mengambil langkah-langkah guna mengevaluasi kebijakan pengelolaan hutan secara partisipatif dan pelaksanaannya.

E. KONTRIBUSI PENELITIAN

1. Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi bidang hukum, terutama berkenaan dengan studi peran hukum dalam memberikan perlindungan kepada hutan dan sekaligus dapat memberikan informasi, pemahaman mengenai hubungan antara kebijakan untuk mencegah terjadinya pelanggaran merusak hutan di kota Semarang atau partisipatif dengan komunitas masyarakat sebagai sasaran kebijakan

2. Kontribusi Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengambilan keputusan khususnya Dinas Kehutanan dalam meningkatkan perlindungan hutan di kawasan kota Semarang.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Penelitian demikian ini disebut "*socio-legal research*" yang merupakan perpaduan antara "*legal-research*" yaitu penelitian hukum normatif²⁷⁾ dan "*socio-science research*" yang merupakan penelitian ilmu sosial yang bersifat empiris. Penelitian hukum

²⁷⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 9-32. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, suatu tinjauan singkat. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1991.

kebijakan dipandang sebagai phenomena sosial yang mempunyai makna simbolis, sementara itu yang dicari adalah makna yang terkandung di dalam dan di balik fakta sosial yang ditemukan di lapangan. Dalam metodologi penelitian ilmu sosial penelitian demikian ini termasuk penelitian dengan paradigma kualitatif, induktif, dan fenomenologis. Pemberian makna terhadap fakta sosial tersebut akan lebih didasarkan pada perspektif emic yakni berdasarkan pengertian yang dipersepsi oleh masyarakat sasaran kebijakan.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan sepenuhnya di Jawa Tengah. Untuk data normatifnya yang bersifat umum dilakukan dengan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan yang bersifat sangat teknis, penelitian dilakukan pada Dinas Kehutanan propinsi Jawa Tengah. Sedangkan data empirisnya diperoleh dari komunitas masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan pengelolaan hutan secara partisipatif yang tersebar di beberapa daerah di wilayah Propinsi Jawa Tengah.

3. Jenis dan Sumber Data

Data dalam penelitian ini diperoleh dari 2 (dua) jenis informasi yakni :

- 1) Informasi tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah kehutanan sebagai wujud dari

kebijaksanaan pengelolaan hutan secara parsitipatif dengan segenap kandungan nilai, maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut.

- 2) Informasi mengenai nilai-nilai fundamental masyarakat yang berhubungan dengan kebijakan program pengelolaan hutan secara partisipatif.

Dua jenis data tersebut di atas diperoleh melalui data primer, dalam hal ini bersumber dari komunitas masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Di samping data primer penelitian ini juga menggunakan data sekunder, yang dimaksud data sekunder adalah berupa data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai sesuatu gagasan/ide.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

- 1) UU Nomor 5 Tahun 1957 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan.
- 2) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- 3) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- 4) PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan.

- 5) PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.
- 6) Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi, Kehutanan dan Pertanian No. SKB 147/Men/1995, 580/Kpts/KB-II/1995 dan 740/Kpts/KB.530/10/1995 tentang Pembangunan Transmigrasi Hutan Rakyat.
- 7) Keputusan Menteri Kehutanan No. 523/Kpts-II/1997 tentang Pembinaan Masyarakat Desa Hutan Oleh Pemegang HPH dan Pemegang HPHTI.
- 8) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.

Bahan hukum sekunder adalah merupakan bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa atau memahami bahan-bahan hukum primer²⁹⁾

4. Teknik Pengumpulan Data

Informasi-informasi atau data yang diperlukan dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui tiga cara, yaitu :

- a) Survey awal berupa pengambilan informasi dari instansi terkait untuk mempermudah langkah pengumpulan informasi-informasi berikutnya.

²⁹⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, op. cit., hal. 12.

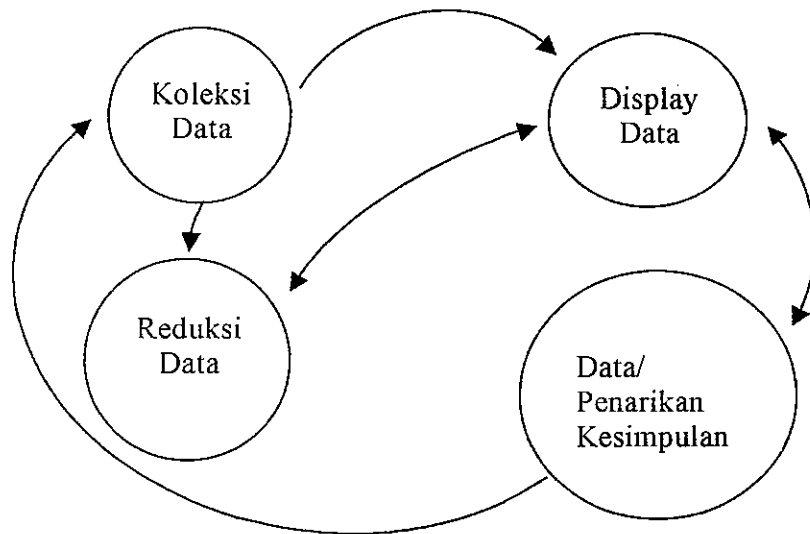
- b) Wawancara³⁰⁾ yang disusun berdasarkan apa yang telah disampaikan oleh informan. Informasi emic (*informan*) yang diterima dijadikan bahan untuk merumuskan sejumlah daftar pertanyaan yang sebelumnya telah dipersiapkan atau disusun lebih dulu.
- c) Studi pustaka (*library research*) meliputi berbagai dokumen dan bahan-bahan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

5. Teknik Pengolahan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis secara induktif dengan model interaktif yang meliputi empat (4) tahap yakni; tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap verifikasi atau pengambilan kesimpulan. Jadi data yang diperoleh dari hasil studi dokumen atau studi naskah, hasil observasi maupun hasil wawancara, selanjutnya direduksi dengan cara melakukan abstraksi, guna membuat rangkuman dan kemudian menyusunnya ke dalam satuan-satuan untuk diberi katagori-katagori tertentu menurut apa yang menjadi temanya, untuk kemudian dilakukan pemeriksaan keabsahan data.

³⁰⁾ Wawancara sebagaimana ditegaskan oleh S. Nasution, yakni untuk mengetahui apa yang terkandung dalam pikiran dan hati orang lain, bagaimana pandangannya tentang dunia, tentang hal-hal yang tidak dapat diketahui melalui observasi. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996, hal. 73.

Data yang telah diolah menurut kelompok yang sesuai dengan fokus penelitian tersebut, selanjutnya ditafsirkan/diinterpretasikan untuk mencari makna dan kemudian dianalisis guna memperoleh kesimpulan.



6. *Validitas Data*

Pengujian keabsahan data melalui informasi yang terkumpul di lokasi penelitian digunakan triangulasi data, yakni teknik pemeriksaan keabsahan informasi yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data³¹⁾, kemudian dilakukan pengecekan melalui pemeriksaan sejawat melalui diskusi/seminar hasil penelitian guna memperoleh masukan dan pandangan dari sesama mahasiswa/peneliti lain.

³¹⁾ Tujuan triangulasi data ialah mengecek kebenaran data tertentu dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain pada berbagai fase penelitian lapangan pada waktu yang berlainan. Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1997, hal. 78.

Penelitian mengenai Budaya Hukum dan Pemberdayaan Masyarakat melalui Pengelolaan hutan ini peneliti terjun langsung di lokasi penelitian dalam waktu tertentu, untuk memungkinkan dilakukannya pengamatan yang lebih cermat. Cara ini dilakukan dengan maksud disamping untuk dapat mengenal budaya setempat, juga dapat digunakan untuk menguji kebenaran informasi yang mungkin bias.

G. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Kajian ini berawal dari Bab I Pendahuluan yang mengemukakan latar belakang permasalahan yang menyebabkan studi ini pantas dilakukan dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh rumusan masalah, tujuan dan kontribusi penelitian, kerangka pemikiran, dan metode penelitian yang digunakan.

Bab II menjelaskan bagaimana pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan melalui berbagai kebijakan dan dalam rangka membentuk budaya hukum masyarakat agar kebijakan yang diterapkan berjalan dengan baik.

Berisi uraian tentang latar budaya masyarakat dalam pengelolaan hutan Jawa Tengah pada sub-sub pertama yakni keadaan sosial budaya masyarakat Jawa Tengah. Menjelaskan bagaimana monografi dan keadaan sosial budaya masyarakat Jawa Tengah yang nantinya akan dijadikan sebagai dasar analisis dan perkembangan hubungan antara manusia dan sumberdaya alam dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kemudian diikuti dengan sub-sub uraian yang menguraikan pengaruh kebudayaan terhadap pengelolaan hutan dari waktu ke waktu. Selanjutnya uraian mengenai bagaimana pengelolaan hutan di Jawa Tengah yang selama ini mereka lakukan. Sub-sub terakhir menjelaskan bagaimana persepsi masyarakat tentang hutan dan pengelolaan hutan itu sendiri (sub-bab terakhir ini sudah merupakan analisis dari temuan-temuan di lapangan).

Bab III berisi penjelasan secara umum tentang apa dan bagaimana kebijakan publik (hukum) digunakan sebagai alat untuk mengatur dan mendorong pemberdayaan masyarakat. Kemudian sub-sub berikutnya merupakan analisis yang mencoba mengkritisi bagaimana kebijakan publik ini dilihat dari aspek substansi, manfaatnya bagi masyarakat sebagai sasaran kebijakan serta dari aspek budaya masyarakat yang menjadi basis sosial di mana kebijakan (hukum) tersebut diterapkan.

Bab IV berisi penutup sebagai kesimpulan dari berbagai hal yang penting dan dibahas pada bab-bab sebelumnya, serta menyampaikan saran sebagai wujud dari rekomendasi dari tesis berdasarkan analisis-analisis yang dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. MEMBANGUN BUDAYA HUKUM DI INDONESIA

Kajian terhadap budaya hukum bukan sekedar membahas hukum dalam konteks perubahan sosial semata, melainkan melihat bagaimana sistem hukum yang satu berinteraksi dengan nilai-nilai sosial budaya lainnya. terdapat tiga komponen penting dalam hubungannya dengan pembangunan budaya hukum Indonesia. *Pertama*, pembangunan budaya hukum berkaitan dengan reformasi peningkatan kualitas hukum substantif, di mana praktek ketatanegaraan selama ini menunjukkan banyaknya produk hukum lembaga legislatif yang dibuat sesungguhnya tidak identik dengan tegaknya negara hukum. *Kedua*, tegaknya budaya hukum berkaitan dengan peranan struktur atau lembaga-lembaga hukum dalam masyarakat, oleh karena itu hilangnya supremasi hukum bukan sekedar diakibatkan oleh kekurangan otonomi lembaga peradilan, melainkan juga disebabkan oleh kepastian hukum yang tidak didukung oleh doktrin preseden hukum. *Ketiga*, faktor budaya yang berlaku di dalam masyarakat.³²⁾

³²⁾ Jawahir Thontowi, *Budaya Hukum dan Kekerasan Dalam Dinamika Politik Indonesia*, UII Press, hal. 10.

Barda Nawawi Arief³³⁾ menjelaskan bahwa reformasi hukum dan keadilan tidak hanya berarti reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi mencakup reformasi sistem hukum secara keseluruhan yang meliputi substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, selanjutnya dikatakan bahwa masalah reformasi hukum dan keadilan bukan semata-mata masalah sistem hukum, tetapi terkait dengan keseluruhan sistem politik dan sistem sosial (termasuk sistem ekonomi). Lebih jauh dikatakan reformasi hukum tidak hanya memperbaharui substansi hukum (*legal substance reform*), melainkan juga *legal structur reform* dan *legal culture reform* di mana di dalamnya terdapat pembaharuan etika hukum dan ilmu/pendidikan hukum (*legal ethic and legal science/education reform*). Dalam situasi krisis saat ini yang terpenting justru pembaharuan aspek immaterial dari hukum (budaya hukum, etika hukum dan pendidikan hukum).

Membangun budaya hukum Indonesia dari segi hukum substansif tidak bisa dilepaskan dari kenyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan merupakan negara kekuasaan (*machtstaat*). Oleh karena itu mengembalikan prinsip-prinsip dasar negara hukum dalam arti konseptual dan fungsional mau tidak mau harus dilakukan. Pada dasarnya, *rechtstaat* mengandung elemen-elemen kebebasan individual melalui prosedur hukum yang dilaksanakan di pengadilan, dan dibarengi dengan alat paksa dalam melaksanakan misinya untuk

³³⁾ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 1.

menekan absolutisme, sehingga suatu negara yang berdasarkan hukum mengharuskan penyelenggara negara menerapkan kekuasaan dengan cara-cara yang adil dengan menjamin terselenggaranya pembagian hak-hak dasar universal masyarakat secara sejajar.

A.V. Dicey dalam bukunya *Law and the Constitution* menegaskan bahwa *the rule of law (rechtstaat)* harus diselenggarakan dalam suatu pemerintahan yang mengutamakan supremasi hukum dan menghindarkan kekuasaan yang sewenang-wenang, selanjutnya *the rule of law* juga harus menempatkan kesederajatan untuk menaati peraturan hukum (*equality before the law*). Ajaran ini mengharuskan setiap permasalahan diselesaikan melalui peradilan dengan menolak adanya hak-hak istimewa. Sehubungan dengan hal tersebut di atas **Philipus M. Hadjon** mengemukakan empat syarat dasar *rechtstaat* yakni : *pertama*, asas legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan (*Wetterlijke Grondslag*). *Kedua*, pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara, tidak baik hanya bertumpu pada satu tenaga. *Ketiga*, hak-hak dasar (*grondrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat, dan sekaligus membatasi undang-undang. *Keempat*, pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintah ³⁴⁾

³⁴⁾ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Dalam Bagir Manan (ed) kumpulan Esai guna menghormati R. Sri Soemantri Marto Soewignyo, GMP, Jakarta, 1996, hal. 78-79.

Proses pembangunan budaya hukum ini tergantung kepada usaha memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap supremasi hukum, sebab supremasi hukum bagi sistem politik yang demokratis adalah adanya keseimbangan penggunaan hak dan kewajiban antara kehendak rakyat dan negara.

Perjalanan hukum di Indonesia memang boleh dikatakan selalu menjauh dari suasana supremasi hukum di mana Orde Lama telah memanipulasi hukum untuk kepentingan politik sesaat sang “Pemimpin Besar Revolusi”, karena politik di Orde Lama merupakan panglima. Orde Baru mengembangkan hukum untuk mendukung pembangunan ekonomi, sedemikian rupa sehingga hukum dimanipulasi untuk mengembangkan pembangunan sehingga hukum menjadi bersifat represif, melanggar hak asasi masyarakat yang ujung-ujungnya untuk memberikan legitimasi apa yang sekarang disebut sebagai KKN dan kroniisme. Hukum bukan lagi dijadikan sarana untuk membela atau menegakkan kebenaran dan keadilan, melainkan dijadikan sebagai komoditi untuk dipertukarkan sebagai alat pembayaran untuk membeli hal-hal yang justru untuk menentang kebenaran dan keadilan.³⁵⁾ Keadaan ini memiliki implikasi yang sangat luas di mana jual beli hukum pasti melibatkan berbagai pihak sudah barang tentu mereka yang selalu berhubungan dengan masalah penegakan hukum.

³⁵⁾ Kunto Wibisono Siswomihardjo, *Supremasi Hukum Dalam Negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru Dalam Wajah Hukum Reformasi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 149.

Pembangunan hukum bukan hanya meliputi pembangunan di bidang substansi dan struktur melainkan lebih dititik beratkan pada komponen kesadaran masyarakat. Pembangunan kesadaran hukum masyarakat bisa mempersepsikan bahwa masyarakat seakan-akan belum memiliki kesadaran hukum, sebab masyarakat Indonesia terdiri dari berbagai lapisan dan atribut sosial yang sangat heterogen dan tidak sedikit di antara mereka yang telah memiliki kesadaran hukum tinggi. Di lain pihak, kesadaran hukum tidak hanya ditujukan kepada masyarakat, namun juga ditujukan kepada semua lembaga yang terlibat dalam pengaturan negara.

Keinginan membangun kesadaran hukum masyarakat dalam wacana demokrasi mustahil dapat tercapai seandainya tidak memperhatikan peranan pemerintah dalam aspek-aspek yang berkaitan dengan kesadaran hukum. Kesadaran hukum diartikan sebagai suatu kesadaran di mana masyarakat mematuhi dan mentaati suatu peraturan hukum tidak semata-mata sebagai kewajiban belaka, melainkan juga sebagai kebutuhan di mana ketertiban dan keadilan tidak akan tercapai bilamana hukum dan penegakannya tidak berfungsi secara efektif.

Cita-cita tegaknya hukum baru akan menjadi kenyataan sosial bilamana didukung oleh adanya kesadaran hukum dari segenap anggota masyarakat kita. Kesadaran terhadap berlakunya hukum adalah dasar bagi dilaksanakannya hukum itu sendiri. Semakin merata kesadaran

hukum terhadap berlakunya hukum, maka makin kecil pula kemungkinan untuk bertingkah laku yang tidak sesuai dengan hukum.³⁶⁾

Para filsuf mengartikan hukum sebagai jaringan nilai-nilai. Hal ini dapat dimengerti karena mereka mengadakan perenungan terhadap nilai-nilai yang sebenarnya merupakan refleksi kehidupan masyarakat. Renungan ini dilanjutkan dengan usaha merumuskan dan menyerasikan nilai-nilai yang dalam kehidupan sehari-hari cenderung berpasangan.

Masalah nilai dalam hukum dengan sendirinya mencakup masalah kesadaran hukum, karena kesadaran hukum merupakan suatu penilaian terhadap hukum yang ada serta hukum yang dikehendaki yang seharusnya ada. Menurut sejarahnya kesadaran hukum timbul dalam rangka mencari dasar sahnyanya hukum yang merupakan konsekuensi dari masalah yang timbul dalam penerapan tata hukum atau hukum positif tertulis, apakah dasar sahnyanya hukum adalah pengendalian dari penguasa atau kesadaran warga masyarakat.³⁷⁾

Soerjono Soekanto³⁸⁾ menegaskan bahwa indikator kesadaran hukum adalah : pertama, pengetahuan hukum, artinya seseorang mengetahui, bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum. Pengetahuan tersebut menyangkut perilaku yang dilarang maupun yang diperbolehkan oleh hukum. Kedua, pemahaman hukum, artinya seorang

³⁶⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Masalah-Masalah Hukum No. 5 Tahun XIII-1983, FH UNDIP Semarang, 1983, hal. 8.

³⁷⁾ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Radjawali, Jakarta, 1982, hal. 210.

³⁸⁾ *Ibid*, hal. 229.

warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu, terutama dari segi isinya. Ketiga sikap hukum, artinya seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum. Keempat perilaku hukum di mana seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

Anderson menjelaskan bahwa selain kesadaran hukum sebagai pendorong efektifnya suatu kebijakan publik, ada beberapa hal yang mempengaruhi mengapa masyarakat tidak mau mematuhi dan melaksanakan kebijakan tersebut³⁹⁾

(1) Kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat.

Bila suatu kebijakan dipandang bertentangan secara tajam dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu, maka kebijakan seperti itu tidak akan dilaksanakan atau dipatuhi.

(2) Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum.

Ada beberapa peraturan hukum atau kebijakan yang bersifat kurang mengikat pada individu-individu. Beberapa orang yang sangat mendukung dan mematuhi undang-undang kriminal kadang-kadang kurang patuh pada undang-undang di bidang ekonomi, atau sebaliknya.

(3) Keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok.

³⁹⁾ Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara Jakarta, 2000, hal. 110.

Seseorang bisa patuh atau tidak patuh pada suatu kebijakan negara karena keterlibatannya dalam keanggotaan suatu perkumpulan atau kelompok-kelompok yang kadang-kadang memiliki ide-ide atau gagasan-gagasan yang tidak sesuai dengan kebijakan atau keinginan pemerintah.

(4) Keinginan untuk mencari untung dengan cepat.

Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat, seringkali orang bertindak dengan menipu atau dengan melawan hukum.

(5) Adanya ketidak pastian hukum.

Tidak adanya kepastian hukum, ketidak jelasan ukuran kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidak patuhan orang pada hukum atau kebijakan publik.

Pembinaan kesadaran hukum hendaknya didasarkan pada usaha-usaha untuk menanamkan, memasyarakatkan dan melembagakan nilai-nilai yang mendasari peraturan hukum tersebut. Untuk itu perlu diperhatikan bagaimana komunikasi hukumnya berikut dengan sosialisasinya sehingga dapat diketahui oleh para anggota masyarakat sebagai sasaran pengaturan hukum dimaksud. Dalam konteks masyarakat Indonesia, dua hal yang penting yang perlu diperhatikan dalam membangun kesadaran hukum adalah; pertama, proses pembelajaran hukum sebagai pengetahuan. Kedua proses pembelajaran kesadaran normatif hukum melalui fakta-fakta bagaimana norma hukum

kesadaran normatif hukum melalui fakta-fakta bagaimana norma hukum dapat dikonfirmasi melalui peranan efektif penegak hukum.⁴⁰⁾ Seiring dengan pendapat di atas Esmi Warassih⁴¹⁾ menegaskan bahwa kesadaran hukum masyarakat dapat dilakukan dengan memberi contoh dan tauladan dari mereka yang punya peranan dalam masyarakat seperti polisi, jaksa, hakim, lurah dan lainnya, mengingat masyarakat kita masih bersifat paternalistik.

B. BUDAYA HUKUM DALAM KAITANNYA DENGAN PENGELOLAAN HUTAN

Budaya hukum diartikan sebagai nilai-nilai dan sikap-sikap anggota masyarakat yang berhubungan dengan hukum, memiliki peran yang sangat penting bagi berhasil atau tidak bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Berbicara mengenai bekerjanya hukum sebagai pranata sosial di dalam masyarakat, maka mau tidak mau kita harus memasukkan faktor manusia sebagai perantara yang memungkinkan hukum itu bisa memenuhi tujuannya.⁴²⁾ Keberadaan manusia dalam masalah penegakan hukum ini tidak terlepas dari sikap perilaku manusia pada semua tingkatan/tahapan penegakan hukum, oleh karena itu faktor manusia membawa konsekuensi bagi kita untuk merunut dari

⁴⁰⁾ Jawahir Thontowi, *Budaya Hukum dan Kekerasan Dalam Dinamika Politik Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hal. 5. Lihat juga Barda Nawawi Arief, dalam *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 4

⁴¹⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, op. cit., hal. 14.

⁴²⁾ Satijpto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1980, hal. 48.

awal keterlibatan manusia sejak pembuatan peraturan perundang-undangan (hukum), penegakan hukum oleh aparat penegak hukum (birokrat) sampai pada respon masyarakat sebagai subyek hukum yang biasanya menjadi sasaran pengaturan hukum. Umumnya norma-norma hukum secara nyata akan menentukan perilaku manusia dalam masyarakat⁴³⁾

Dasar dari undang-undang atau aturan-aturan hukum adalah asumsi bahwa ada hubungan antara berbagai pola perilaku yang menjelma dalam bentuk hukum dengan perilaku nyata dari individu. Ada dua ketidakpastian dalam hubungan antara hukum dan perilaku manusia yang menjadi masalah yaitu bagaimana mekanisme hukum dalam mempengaruhi perilaku manusia dan bagaimana kita bisa mengukur pengaruh tersebut. Untuk menganalisa perilaku yang dipengaruhi oleh hukum ini didasarkan pada pendapat bahwa hukum diartikan sebagai suatu kontrol sosial dan berhubungan dengan pembentukan dan pemeliharaan aturan-aturan sosial. Analisa ini berpijak pada kemampuan hukum untuk mengontrol perilaku-perilaku manusia dan menciptakan kesesuaian di dalam perilaku-perilaku tersebut. Sering dikatakan bahwa salah satu karakteristik hukum yang membedakannya dari aturan-aturan yang bersifat normatif ialah adanya mekanisme kontrol yakni sanksi. Hukum berfungsi untuk menciptakan aturan-aturan sosial, dan sanksi digunakan sebagai alat untuk

⁴³⁾ Timashef yang dikutip David N. Schiff, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Editor Adam Padgorecki dan Christeoper J. Whelan, PT. Bina Aksara Jakarta, 1987, hal. 253.

mengontrol mereka yang menyimpang sekaligus untuk menakut-nakuti agar orang tetap patuh kepada aturan-aturan sosial yang sudah ditentukan.

Kontrol sosial merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang-orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat, oleh hukum kontrol sosial tersebut dijalankan dengan menggerakkan berbagai aktifitas, yang melibatkan penggunaan kekuasaan negara sebagai suatu lembaga yang diorganisir secara politik, melalui lembaga-lembaga yang dibentuknya.⁴⁴⁾ Fungsi hukum untuk melakukan kontrol sosial sebagaimana dirumuskan di atas lebih bersifat statis, yakni sekedar memecahkan masalah yang dihadapkan kepadanya secara konkret, yaitu dengan mengatur hubungan-hubungan sosial yang ada. Pelaksanaan kontrol sosial ini pada suatu saat tidak lagi berhenti pada orientasi masa sekarang, melainkan juga bisa melampauinya, yang berarti ditujukan untuk menjangkau masa yang akan datang. Dengan demikian maka persoalan yang ingin dipecahkan di sini bukan hanya bagaimana mempengaruhi tingkah laku orang-orang agar sesuai dengan harapan masyarakat dalam keadaan sekarang ini, melainkan menyangkut masalah perubahan yang dikehendaki. Untuk jenis kontrol sosial ini dipakai istilah *social engineering*.

⁴⁴⁾ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 127.

C. PEMBERDAYAAN SEBAGAI USAHA MENINGKATKAN KUALITAS HIDUP

Pemberdayaan berarti memberikan *power* kepada yang *powerless*, apabila memiliki *power* maka mereka akan dapat melaksanakan proses aktualisasi eksistensi. Demikian pola dasar dari gerakan pemberdayaan, di mana gerakan ini mengamanatkan perlunya *power*, dan menekankan keberpihakannya kepada "*the powerless*". Gerakan ini ingin agar semua dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu.

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) ini berasal dari barat, maka kita harus membangun konsep pemberdayaan ini dengan menerima input-input yang relevan dan membuang hal-hal yang kurang relevan. Dengan kata lain kita harus mengakulturasikan konsep pemberdayaan dari barat itu secara kritis dan selektif. Kita harus menempatkan konsep pemberdayaan itu tidak hanya secara individual akan tetapi juga secara kolektif, di mana semua harus menjadi bagian dari aktualisasi eksistensi manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolok ukur normatif, struktural dan substansial. Dengan demikian kita menempatkan konsep pemberdayaan atau *empowerment* sebagai bagian dari upaya membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, pemerintahan, negara dan tata dunia di dalam proses aktualisasi

kemanusiaan yang adil dan beradab, yang terwujud di berbagai medan kehidupan seperti; politik, ekonomi, hukum, pendidikan, dan lain sebagainya.⁴⁵⁾

Berdasarkan penelitian kepustakaan, proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan; *Pertama*, proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Kecenderungan pemberdayaan semacam ini biasa disebut dengan kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. *Kedua*, kecenderungan sekunder yang ditekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Kesadaran kritis dalam diri seseorang dapat dicapai dengan cara “melihat diri sendiri”, serta menggunakan apa yang didengar, dilihat dan dialami untuk memahami apa yang terjadi dalam kehidupannya. Seseorang menganalisis sendiri masalah mereka, mengidentifikasi sebab-sebabnya, menetapkan prioritas dan memperoleh pengetahuan baru. Analisis realitas ini dilakukan oleh orang yang dapat memutuskan sendiri apa kebutuhan dan pengalaman penting baginya, bukan

⁴⁵⁾ A.M.W. Pranarka dan V. Moelyarto, Dalam Onny S. Prijono dan AMW Pranarka, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal. 56.

diputuskan oleh orang lain atau pakar. Melalui analisis semacam ini orang akan mampu mengambil tindakan apa yang baik dan bermanfaat bagi dirinya sendiri.

Elaborasi pemikiran di atas secara keseluruhan akan memperkaya dan menjiwai pemahaman global mengenai pemberdayaan yang sekaligus membawa dampak, baik terhadap kecenderungan primer maupun sekunder dari makna pemberdayaan. Oleh sebab itu banyak aliran pembangunan yang menekankan legitimasi kekuatan rakyat.⁴⁶⁾

Pemberdayaan dalam arti primer, oleh **Irma Adelman**⁴⁷⁾ disaratkan adanya redistribusi asset produktif seperti tanah dan modal fisik lain sebagai suatu pra-kondisi untuk mencapai suatu perbaikan, seperti pernah dijalankan di Jepang, Taiwan dan Korea. Persyaratan juga harus dibuat untuk menjamin berlangsungnya akses aset bagi orang miskin (*powerless*) setelah distribusi dilaksanakan. Kemudian diusulkan pula jalan *human resource development* untuk mencapai pertumbuhan dan pemerataan. Sedangkan pemberdayaan dalam arti sekunder yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong dan memotivasi, oleh **Heru Nugroho** diaplikasikan dengan pendampingan, pendampingan ini dapat berupa individu maupun kelompok, yang memiliki kualitas SDM yang memadai. Salah satu metode pemberdayaan yang harus dikuasai oleh pendamping agar mampu

⁴⁶⁾ Onny S. Prijono, Ibid, hal. 58.

⁴⁷⁾ Mansour Fakih, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 66.

memberdayakan masyarakat miskin di pedesaan adalah penguasaan mereka atas pengetahuan dan ketrampilan tentang metode penelitian partisipatoris.⁴⁸⁾

Perbedaan antara penelitian partisipatoris dengan penelitian konvensional terletak pada keberpihakannya terhadap subjek penelitian dalam penelitian partisipatoris, dan sikap berusaha untuk mengambil jarak pada penelitian konvensional. Tujuan penelitian partisipatoris ini berusaha melakukan pembebasan masyarakat dengan cara meningkatkan kesadaran dan kemampuan politisnya sehingga target perubahan sosial, yakni perubahan dari tidak berdaya menjadi berdaya, dapat direalisasikan. Karena target penelitian partisipatoris lebih bersifat *to go beyond the conventional method*, maka yang dilakukan tidak hanya sekedar mendeskripsikan, menganalisis, dan menyimpulkan tetapi tindakan “repolitisasi sosial”.⁴⁹⁾

Hulme dan Turner berpendapat bahwa pemberdayaan mendorong terjadinya suatu proses sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional. Oleh karena itu pemberdayaan sifatnya individual sekaligus kolektif. Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan

⁴⁸⁾ Heru Nugroho, *Menumbuhkan Ide-Ide Kritis*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2000, hal. 48. Bandingkan Dengan Metode Pemberdayaan Usaha Kecil, Menurut Sanusi Bintang dan Dahlan, *Pokok-Pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hal. 52.

⁴⁹⁾ Heru Nugroho, *Ibid*, hal. 49.

lembaga-lembaga sosial. Di samping itu pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat berpijak. Persepsi diri bergerak dari korban (*victim*) menjadi pelaku (*agent*) karena orang mampu bertindak dalam arena sosial politik dan berusaha memenuhi kepentingannya. Dalam literatur-literatur pembangunan konsep pemberdayaan bahkan memiliki perspektif yang lebih luas. Ditegaskan bahwa menghormati kebhinekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk-bentuk pemberdayaan partisipatif.⁵⁰⁾

Indonesia sebagai suatu negara yang pemerintahannya dilaksanakan secara administrasi modern, maka semua kehendak dan keinginan di atas tidak akan membawa hasil apa-apa manakala tidak didukung oleh kekuatan politik di dalamnya. Para pelaku politik di negeri ini harus memberikan komitmennya dan keberpihakannya kepada rakyat. Pelaku politik di sini meliputi pemerintah, partai politik, wakil rakyat dan lain-lain. Intinya siapapun pelaku politik (individu dan lembaga) harus menyadari arti pentingnya kestabilan dan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian seperti yang kita lihat selama ini justru asik memperjuangkan kepentingan dirinya sendiri dan kelompoknya.

⁵⁰⁾ Onny S. Prijono, op. cit., hal. 63.

Apalagi dalam era reformasi sebagai koreksi dari sistem sebelumnya (orde baru) di mana otonomi daerah menjadi sistem motor penggerak pembangunan, justru memperlihatkan ketidak pekaan para politisi dalam memikirkan masyarakat kecil, jual-beli suara bukan rahasia umum lagi, meminta proyek menjadi model, menuntut dan menentukan gaji yang sangat menusuk perasaan rakyat, sementara itu sumber daya manusianya terbatas, dan lain-lain.

Fenomena di atas menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat sebenarnya bukan hanya diprioritaskan kepada massa periferi saja, tetapi juga kepada para pelaku politik, serta aparat pelaksana (eksekutif) yang tidak menyadari keberadaan mereka sebagai orang yang diberi kewenangan oleh rakyat. Bahkan untuk lembaga-lembaga yang kurang efisien dan kurang tanggap perubahan sosial dituntut untuk segera melahirkan agenda politik dan merubah etos kelembagaan.⁵¹⁾

D. MANUSIA DAN SUMBER DAYA ALAM

Manusia dan alam secara historis selalu dalam kondisi saling mempengaruhi. Dari perkembangan peradaban yang paling rendah, seperti peradaban jaman batu, hingga peradaban ultra modern, seperti jaman komputer, manusia dan alam tetap saling mempengaruhi.

Perbedaannya adalah pada tahap perkembangan peradaban tersebut

⁵¹⁾ Sukardi Rinakit, *Transformasi Sosial dan Pemberdayaan Pelaku Politik*, dalam Onny S. Priyono, *Pemberdayaan, Konsep Kebijakan dan Implementasi*, CSIS Jakarta, 1996, hal. 249.

manusia belum terlalu mengganggu keseimbangan alam, sedang pada tahap perkembangan akhir manusia cenderung merusak alam. Keseimbangan alam masih tetap terjaga ketika cara produksi (*made of production*) masyarakat masih sebatas pada pemenuhan kebutuhan sendiri atau sub sistem. Masyarakat pada waktu itu mengeksploitasi alam sebatas untuk mempertahankan hidup dalam rangka reproduksi fisik maupun sosial. Namun ketika cara produksi manusia berubah ke orientasi pasar yang semata-mata mencari keuntungan maka manusia mulai bersifat “tidak arif” terhadap alam karena melakukan eksploitasi dengan cara yang berlebihan.

Kaum evolusionis yang memiliki keyakinan bahwa peradaban manusia dan masyarakat berkembang secara bertahap, peradaban manusia berkembang dari tahap yang paling sederhana ke tahapan yang paling tinggi, di dalamnya tersembunyi ideologi bahwa perkembangan peradaban itu menuju pada tingkat yang lebih baik. Seolah-olah terkandung makna bahwa hari ini “lebih baik” dari pada hari kemarin dan hari esok “lebih baik” dari hari ini. Sebagai contoh konsep “Tahap-tahap Perkembangan Masyarakat” yang dikonstruksikan oleh Rostow⁵²⁾ juga menyembunyikan ideologi pentahapan perkembangan menuju yang lebih baik. Pengertian baik dalam kontek ini adalah manusia dalam

⁵²⁾ Rostow membagi perkembangan ekonomi masyarakat melalui beberapa tingkat yaitu : Masyarakat Tradisional, Masyarakat Prasarat untuk Lepas Landas (*precondition for take-off*), Masyarakat lepas landas (*take-off*), Masyarakat menuju Kematangan (*drive to maturity*), dan Masyarakat Konsumsi yang berlebihan (*high mass consumption*). Dalam Irawan dan M. Suparmoko, *Ekonomi Pembangunan*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 167.

melakukan konsumsi semakin mudah karena perkembangan teknologi yang mendukungnya. Bahkan pada tahap yang paling lanjut dalam perkembangan masyarakat, yaitu tahap *high mass consumption* disebutkan bahwa tingkat konsumsi manusia menjadi paling tinggi (dan ini menjadi ciri negara modern Eropa Barat dan Amerika Serikat).

Rostow mengatakan bahwa kalau sebuah negara berkembang ingin mencapai kemajuan seperti yang dialami oleh negara-negara maju saat ini maka tahap-tahap perkembangan yang pernah dilalui negara-negara barat tersebut harus dilalui, konsep *take off* menjadi kata kunci dalam tahapan pembangunan masyarakat dalam rangka mencapai kemakmuran dan konsumsi yang melimpah. Ada pula pendapat lain yakni bahwa diperlukan penciptaan suatu lingkungan hidup manusia yang sesuai dengan keinginan, yang berarti lebih dari sekedar memelihara keseimbangan ekologi, mengelola sumber daya alam secara ekonomi, dan mengendalikan kekuatan-kekuatan yang mengancam kesehatan biologi dan mental manusia. Secara ideal, penciptaan lingkungan hidup tersebut juga mengharuskan kelompok-kelompok sosial mendapat kesempatan untuk mengembangkan cara hidup dari alam sekitarnya menurut pilihan masing-masing kelompok sosial tersebut.⁵³⁾

⁵³⁾ Heru Nugroho, *Mengatasi Keterancaman Kebudayaan Lokal Dalam Pembangunan. Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa Hutan, Analisis, CSIS, Tahun XXVIII/1999, Nomor 3, hal. 312.*

Tahun 1972 **Dennis L. Meadows** et. al menulis buku "*The Limits Growth*" yang menunjukkan fakta-fakta akan penggunaan sumber daya alam guna menjawab persoalan yang diungkapkan tidak hanya oleh **David Ricardo**, tetapi juga **Robert Malthus**, dikatakan bahwa penggunaan sumber daya alam yang terus menerus, sementara jumlahnya terbatas, tidak akan mampu menjamin ataupun menopang tingkat pertumbuhan yang berkesinambungan tanpa terjadinya bencana besar dari sudut sosial ekonomi. Realitas yang ada menunjukkan bahwa penggunaan sumber daya alam negara-negara berkembang tidak terfokus bahkan terkadang tanpa arah, karena semata-mata dipacu untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya, padahal masalahnya tidak segampang itu. Hal ini berarti terdapat dua hal dalam satu masalah pokok, yang sangat pelik dan dilematis sifatnya, yang dihadapi oleh kelompok negara-negara sedang berkembang, yakni masalah pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan. Oleh karenanya kecil sumbangan yang dapat diharapkan dari hanya pertumbuhan di dalam memecahkan masalah kemiskinan.⁵⁴⁾

Mahbub Ul Haq, ekonomika dari Pakistan ini mengajukan ide dan gagasannya dengan mengatakan "kalau dulu kita mengatakan kita harus meningkatkan pendapatan nasional karena ini akan mempengaruhi pemecahan masalah kemiskinan, tetapi sekarang marilah kita balik, kita pecahkan dulu masalah kemiskinan, karena ini akan

⁵⁴⁾ Hadi Prayitno, *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, BPFE, Yogyakarta, 1986, hal. 51.

mempengaruhi naiknya pendapatan nasional".⁵⁵⁾ Pada kesempatan lain dikatakan bahwa banyak negara dunia ketiga memburu GNP sehingga negara tersebut memiliki laju pertumbuhan dan produksi yang tinggi. Namun semua itu tidak sampai ke tangan sebagian besar penduduk.⁵⁶⁾ Demikianlah polemik yang sering terjadi menyangkut pertumbuhan dan pemerataan, keduanya memang tidak mungkin diharapkan dapat sejalan. Seandainya kita pilih pertumbuhan sebagai prioritas utamanya, maka konsekuensinya menunda dulu keinginan untuk pemerataan. Sebaliknya kalau kita memilih pemerataan sebagai prioritas utama, maka kita harus menerima pertumbuhan ekonomi yang tidak terlalu tinggi. Di dalam pilihan-pilihan ini memang terkandung unsur untung dan rugi.

Dari kedua alternatif di atas maka **Todaro** sebagaimana dikutip **Hadi Prayitno**,⁵⁷⁾ memberikan pengertian pembangunan sebagai suatu proses multi dimensional yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap mental yang sudah melembaga, dan lembaga-lembaga nasional termasuk akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan dan pemberantasan kemiskinan absolut. Dari pengertian tersebut menekankan bahwa paling tidak ada tiga hakiki dalam pembangunan, yaitu kebutuhan hidup, harga diri dan kebebasan

⁵⁵⁾ Ibid, hal. 52.

⁵⁶⁾ Mahbub Ul Haq, Dalam T. Mulya Lubis dan Ricard M. Buxbaum, *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 360-365.

⁵⁷⁾ Op. cit. hal. 65.

yang menggambarkan tujuan umum yang diusahakan oleh semua individu dalam masyarakat.

Para ahli ekologi berpendapat bahwa manusia dan alam hidup secara berinteraksi. Di samping alam juga memiliki hukum-hukumnya sehingga mampu memperbaiki dirinya, manusia dan masyarakat juga terus berkembang dengan peradabannya akibat interaksi di antara keduanya dihasilkan pola-pola kebudayaan yang khas yang berkembang dengan mendasarkan pada hukum alam. Hal ini terutama dialami secara nyata oleh masyarakat pedalaman yang berdomisili di sekitar hutan yang memiliki sifat ketergantungan dengan hutan di sekitarnya. Meskipun teori umum tentang ekologi juga berlaku pada berbagai tahapan perkembangan manusia, yang intinya menegaskan bahwa manusia mendiami dua dunia, yaitu dunia alamiah dan dunia pranata sosial. Dunia alamiah terdiri dari tumbuhan, hewan, tanah, udara, air, yang keberadaannya telah mendahului manusia dalam jutaan tahun. Dunia pranata sosial meliputi produk-produk kebudayaan manusia, baik fisik (hasil teknologi) maupun nilai-nilai (kepercayaan dan ilmu pengetahuan), yang digunakan untuk kelangsungan hidup manusia dalam menghadapi lingkungannya.

Kadaan masyarakat menjadi semakin berkembang ketika teknologi juga semakin berkembang. Terjadi interaksi ekologis yang lebih kompleks yang tidak saja melibatkan manusia/masyarakat dengan alam atau sumber daya alam yang ada disekitar manusia tetapi interaksi

itu ditambah dengan komponen teknologi. Teknologi pada hakekatnya adalah produk dari pengetahuan manusia yang mendasarkan pada spirit rekayasa alam rangka menghadapi alam. Teknologi itu berkembang dari tingkat yang paling sederhana hingga ketinggian yang lebih kompleks. Beberapa penemuan teknologi dalam sejarah kebudayaan manusia yang tua adalah ditemukannya benda-benda seperti batu-batuan, logam-logam dan api yang digunakan untuk proses produksi dalam rangka pengadaan pangan manusia pada zaman dulu.

Ditemukannya teknologi yang paling sederhana tersebut ternyata telah mampu mengubah cara produksi dan sekaligus meningkatkan produktivitas dalam menghasilkan pangan.⁵⁸⁾

Pada masa purba manusia berdiam di bumi ini secara berkelompok dan bersifat berpindah-pindah atau nomaden. Pola hidup seperti ini mempengaruhi cara produksi makanan mereka berupa cara produksi dengan mengumpulkan makanan yang ada di sekitar mereka, baik dengan cara berburu, mengail dan memetik hasil hutan tanpa memproses lebih lanjut kecuali membakarnya. Tahap ini dinamakan *tahap food gathering*. Perkembangan ini berlangsung selama beribu-ribu tahun namun pada masa itu sebenarnya telah terjadi perkembangan bio sosial manusia yang ditandai dengan aspek penting, yaitu perkembangan dalam pembuatan alat, organisasi sosial, dan komunikasi dengan bahasa.

⁵⁸⁾ Heru Nugroho, loc. cit., hal. 313.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN UMUM PENGELOLAAN HUTAN DI JAWA TENGAH

Propinsi Jawa Tengah terletak di bagian tengah pulau Jawa yaitu $108^{\circ} 30' - 111^{\circ} 30'$ Bujur Timur dan $5^{\circ} 40' - 8^{\circ} 30'$ Lintang Selatan membujur dari pantai Timur pulau Jawa ke arah Barat pada posisi yang strategis dalam suatu pola saling ketergantungan dengan propinsi lain (Jawa Barat dan Jawa Timur).

Propinsi Jawa Tengah terdiri dari 6 karisidenan/pembantu Gubernur, 29 kabupaten, 6 kota, 135 kawedanan/pembantu Bupati, 544 kecamatan, 20 perwakilan kecamatan, 7.874 desa, 617 kelurahan.

Daerah Jawa Tengah dengan luas wilayah 3.254.412 Ha, menyimpan potensi perkebunan dan kehutanan yang sangat besar dengan luas kawasan hutan sekitar 647.596,81 Ha.

Secara geografis daerah Jawa Tengah terbagi dalam tiga satuan topografi yakni dataran rendah, dataran tinggi, dan daerah pegunungan yang mengandung berbagai potensi untuk dikembangkan. Selain potensi pertanian, perikanan dan perkebunan, maka potensi hutan sangat dominan jika dikelola dengan baik.

Jenis vegetasi yang terdapat di daerah Jawa Tengah tergolong dalam hutan tropis, kawasan hutan daerah Jawa Tengah meliputi areal 647.596,81 Ha yang terdiri dari hutan lindung 73.477,88 Ha, hutan produksi 604.291 Ha dan suaka alam/hutan wisata 877,30 Ha.

Jumlah penduduk propinsi Jawa Tengah dalam dekade terakhir ini sebanyak 30.775.846 orang yang dibagi menjadi penduduk laki-laki berjumlah 15.253.438 orang, sedangkan penduduk perempuan berjumlah 15.522.408 orang.

Pertumbuhan penduduk ini tidak merata sepanjang kurun waktu tertentu tetapi memperlihatkan kecenderungan meningkat mulai akhir dekade delapan puluhan, hal ini dipengaruhi masuknya transmigran dari luar Jawa Tengah. Pertumbuhan penduduk dalam arti peningkatan jumlah penduduk sebagai salah satu sumber daya ekonomi yang konstruktif. Di satu pihak sumber daya manusia dapat dipandang sebagai modal kekuatan pembangunan nasional, khususnya dilihat dari segi pembangunan ekonomi, sebagai modal atau potensi, apabila lapangan kerja tidak tersedia dengan cukup sehingga mengakibatkan terjadinya pengangguran yang pada akhirnya akan menurunkan kualitas hidup penduduk.

Penduduk Jawa Tengah dapat dibedakan atas dua kelompok besar yakni penduduk asli dan penduduk pendatang. Penduduk asli adalah penduduk yang sudah lama menetap di daerah ini sejak dari nenek moyangnya dahulu sampai sekarang. Sedangkan penduduk

pendatang yakni mereka yang datang dari suku-suku lain di Indonesia ataupun orang-orang luar Indonesia dalam arti kata tidak menetap sejak nenek moyangnya dahulu.

Pola persebaran penduduk antar daerah berbeda dan sangat bergantung pada potensi masing-masing daerah yang merupakan penyebab ketidak merataan jumlah penduduk. Di antara faktor-faktor yang menyebabkan penyebaran penduduk tidak seimbang yakni adanya kaitan antara manusia dan lingkungan fisik, sosial dan budaya. Semua faktor tersebut akan berpengaruh dalam penyebaran penduduk dan pergerakan manusia dalam mencapai tujuan hidupnya. Penyebaran penduduk yang tidak merata akan berakibat adanya penekanan terhadap sumber daya alam yang ada. Dan kebutuhan penyedia lapangan kerja sarana dan prasarana kehidupan lainnya. Sebagaimana di propinsi-propinsi lain, maka di Jawa Tengah penduduk banyak tertumpuk di daerah perkotaan. Ada dua faktor yang menyebabkan tingginya pertumbuhan penduduk di kota. *Pertama*, perpindahan penduduk dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan. Karena di daerah perkotaan relatif lebih lengkap segala fasilitas yang diperlukan oleh penduduk. *Kedua*, perubahan status dari daerah pedesaan menjadi daerah perkotaan. Perlu dijelaskan di sini bahwa status perkotaan ditentukan oleh tersedianya fasilitas di daerah tersebut. Pembangunan yang dilaksanakan selama ini kenyataannya telah memberikan berbagai

fasilitas seperti; listrik, sarana pendidikan, kesehatan, perumahan, transportasi dan lain-lain.

1. Landasan Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia

Peraturan Perundangan Nasional

Pengelolaan hutan di Indonesia terutama didasarkan pada UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dan UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengelolaan hutan termasuk dalam kerangka besar kebijakan pengelolaan lingkungan secara berkelanjutan, dituangkan dalam peraturan perundangan UU No. 23 tahun 1997 dan diundangkan pada tanggal 19 September 1997. Undang-undang ini memuat norma hukum lingkungan hidup yang menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundangan yang memuat ketentuan tentang lingkungan hidup yang berlaku, termasuk didalamnya UU No. 41 tahun 1999.

Menurut UU No. 41 tahun 1999, hutan mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi sehingga ditetapkan berdasarkan 3 (tiga) fungsinya yaitu hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi (pasal 6). Dalam pengertian ini pengelolaan hutan lebih didasarkan pada aspek kewilayahan daripada aspek fungsionalnya. Sebagai contoh tampak pada pasal 1 dalam ketentuan umum disebutkan secara eksplisit bahwa

hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan, hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah, dan hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan swasta serta ekosistemnya. Jika arti perundangan ini dicermati maka pengelolaan hutan akan sampai pada kondisi yang sulit dimengerti dan **cenderung penyesatan arti hutan** itu sendiri. Hutan produksi hanya berfungsi pokok untuk produksi, sementara fungsi sistem penyangga kehidupan hanya dibebankan pada hutan lindung dan fungsi keanekaragaman hanya dibebankan pada hutan konservasi. Oleh karena itu para pengelola hutan produksi seakan merasa tidak bersalah jika terjadi bencana banjir, dan kemunduran kualitas tempat tumbuh karena fungsi ini dibebankan pada hutan lindung walaupun disadari benar bahwa luas hutan lindung yang sangat kecil yaitu kurang dari 10 juta ha dibanding dengan luas hutan total seluas 121,19 juta ha berdasarkan Inventarisasi Hutan Nasional atau bahkan jauh lebih kecil dibandingkan dengan luas daratan Indonesia.

Pengertian hutan konservasi juga menunjukkan fenomena yang sama yaitu tentang kawasan konservasi tertentu dan bukan lagi pada fungsinya. Di bagian perundangan lain yaitu pada UU No. 5 tahun 1990

yang semestinya menjadi acuan UU No. 41 tahun 1999 ini disebutkan bahwa konservasi sumberdaya alam hayati adalah *pengelolaan sumberdaya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya*. Pada pasal 5 perundangan tersebut dan pasal 12 UUPH dikatakan bahwa konservasi dilakukan dengan *perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya dan pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya*.

Dengan mengacu perundangan yang ada tampak adanya dualisme pengertian konservasi, disatupihak *konservasi berarti kawasan* dan di pihak lain *konservasi berarti fungsi atau kegiatan*. Dualisme pengertian ini tanpa terasa terus berjalan, sehingga membuat para *pengelola hutan bersikap ambivalen terhadap konservasi*. Dengan mendasarkan sikap bahwa konservasi adalah pengertian kawasan maka seakan lupa bahwa hutan adalah salah satu pemanfaatan ekosistem sumberdaya alam hayati dalam satuan ekosistem yang merupakan salah satu pilar konservasi. Sebagai konsekuensinya *konservasi mestinya merupakan keharusan dalam pengelolaan hutan*.

Namun demikian di tengah sikap ambivalen terhadap pengertian konservasi, ternyata PT Perhutani telah menetapkan visi dan misi yang telah bernuansa konservasi. Visi tersebut adalah **Pengelolaan**

sumberdaya hutan sebagai ekosistem di Pulau Jawa secara adil, demokratis, efisien dan profesional guna menjamin keberlanjutan fungsi dan manfaatnya untuk kesejahteraan masyarakat. Kemudian salah satu dari keempat misinya adalah Mengelola sumberdaya hutan sebagai ekosistem secara partisipatif sesuai dengan karakteristik wilayah untuk mendapatkan manfaat yang optimal bagi perusahaan dan masyarakat. Sosialisasi konsep ini telah dilakukan dengan berbagai workshop untuk seluruh unit-unitnya. Hanya sayangnya peraturan penjabarannya masih banyak yang perlu disempurnakan.

Konvensi Internasional

Sebagai bagian masyarakat dunia, Indonesia terikat oleh berbagai kesepakatan internasional, antara lain adalah *Convention on Biodiversity*, *Convention on Climate Change*, *Forest Principles* dan *World Convention Strategy*. Dengan ratifikasi konvensi ini seluruh kebijakan pengelolaan hutan harus mempertimbangkan rambu-rambu yang telah disepakati dalam konvensi ini. Berbagai kesepakatan internasional seperti *Forest Principles* (KTT Bumi), konferensi ITTO, kelembagaan ekolabel telah mengarah ke bentuk pengelolaan hutan di Indonesia yang bersifat *sustainable forest management*, yang bercirikan keterlanjutan fungsi ekologis/lindung fisik hutan (tanah, flora, fauna, hidrologi dan iklim), keberlanjutan fungsi produksi dan keberlanjutan fungsi sosial budaya. Dengan kata lain pengelolaan hutan yang tetap

berorientasi sebagai ekosistem dengan fungsi ekologis, produksi dan sosial telah merupakan kesepakatan internasional.

Konvensi lain seperti konvensi biodiversitas dan konvensi perubahan iklim akan sejalan dengan bentuk pengelolaan hutan berkelanjutan ini, walaupun sebagian pengelola hutan masih bangga dengan bentuk pengelolaan hutan monokultur saja dengan hanya mendasarkan diri pada pertimbangan produksi dalam jangka pendek dan mengorbankan fungsi hutan yang lain dan kaidah ekosistem.

Dalam situasi global Indonesia beruntung karena mempunyai hutan dan lahan hutan yang luas, sehingga menjadi perhatian dunia agar bisa berperan sebagai rosot karbon. Sementara itu sebagai tindak lanjut KTT Bumi 1992 di Rio de Janeiro dilakukan persetujuan antar negara-negara tersebut melalui Protokol Kyoto yang sepakat untuk mengurangi emisi pencemaran udara (gas rumah kaca/GRK) sebesar rata-rata 5,3% dari tingkat emisi tahun 1990 yang harus dicapai pada periode komitmen pertama antara tahun 2008-2012. seluruh negara peserta telah menyatakan kekhawatirannya terhadap dampak yang akan ditimbulkan apabila pemanasan global terus meningkat. Karena itu telah disepakati adanya tanggung jawab bersama antara negara maju dengan negara yang sedang berkembang untuk menurunkan emisi gas tersebut. Negara maju dapat memindahkan pengurangan emisi melalui pengembangan kemampuan rosot untuk mengikat gas emisi di negara berkembang yang jelas mempunyai peluang membangun hutan dan diperhitungkan

sebagai pengurangan emisi gas. Transaksi inilah yang dikenal dengan perdagangan karbon. Sebenarnya emisi gas yang dimaksud dalam Protokol Kyoto bukan hanya karbon tetapi juga hidrokarbon, metan, nitrogen oksida, hidrofluorokarbon dan perfluorokarbon, akan tetapi dalam perkembangannya seluruh gas tersebut dinyatakan dengan ekivalen karbon. Yang tidak mudah dalam kaitan ini adalah kesepakatan untuk menentukan kriteria untuk menghitung jumlah biaya dan besarnya unit reduksi emisi yang diperjual belikan. Terlebih lagi salah satu persyaratan perdagangan karbon adalah *Certified Emission Reduction* yang dilakukan oleh *Supervisory Executive Board*. Sementara itu Murdiyanto mengingatkan bahwa berbagai tantangan di dalam negeri yang masih banyak akan dijumpai dalam kaitan dengan perdagangan karbon ini antara lain yaitu aspek pemilikan lahan yang akan berbeda dengan kelembagaan pengelolaan hutan sebelumnya, resiko kegiatan yang cukup besar, sehingga bidang asuransi akan berperan lebih besar dan partisipasi semua pihak yang terkait.

Smits memberitahukan bahwa Yayasan Gibon dan *The Balikpapan Orangutan Survival Foundation* telah memulai bermain dalam perdagangan karbon di Kalimantan. Dengan kemampuan teknologi citra radar yang dimiliki, lembaga tersebut bisa meyakinkan kepada pihak pembeli, sehingga mendapatkan pembiayaan untuk membangun hutan bersama dengan masyarakat setempat. Dengan perdagangan karbon ini hutan yang dibangun dapat mempekerjakan

lebih dari 650 kepala keluarga. Harga keberhasilannya adalah kemajuan informasi yang dimiliki bak dalam citra radar untuk pemantauan kegiatan lapangan yang setiap saat dengan mudah diakses dan dilakukan penilaian total karbon yang dihasilkan. Pekerjaan ini berarti sudah bersifat *resource and community based management*. Sudah barang tentu kemauan, disiplin dan kerja keras tanpa mengenal lelah akan menjadi salah satu kunci keberhasilan program ini. Dengan keberhasilan program ini lembaga tersebut kini merancang masuk pada program baru yaitu *Debt for Nature Swap and Carbon Offset* yaitu membangun hutan dengan upaya untuk mendapatkan pengurangan hutang luar negeri.

Dengan berlakunya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah perdagangan karbon dapat dijadikan alternatif untuk membangun hutan karbon melalui rehabilitasi hutan dan kritis. Dengan demikian daerah bisa terus meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa harus eksploitasi sumberdaya alam hutan. Hutan dijual untuk mendapatkan dana tanpa menebang pohon, sehingga program ini dapat memberikan *multiplier effect* terhadap aspek konservasi lingkungan.

2. Pembahasan Landasan Teknis Konservasi Dalam Pengelolaan

Hutan (Produksi)

Luas Potensi dan Kondisi

Luas hutan produksi saat ini adalah 64 juta hektar tersebar di seluruh Jawa Tengah, dikelola oleh berbagai lembaga antara lain yaitu Dinas Kehutanan, HPH (Hak Pengusahaan Hutan), BUMN (Badan Usaha Milik Negara), HPH perusahaan patungan (BUMN dan Swasta) dan Persero. Sementara itu data yang ada menunjukkan bahwa target produksi nasional terus menerus turun sejak pelita V 36 juta m³ menjadi 24 juta m³ pada pelita VI dan proyeksi nasional pada 5 tahun berikutnya menjadi tidak lebih dari 18 juta m³. Gambaran ini menunjukkan bahwa potensi hutan produksi cenderung menurun dan mengalami kemunduran. Bukti lain atas fenomena tersebut ditunjukkan oleh realisasi produksi kayu bulat selama periode 1993/1994 s/d 1997/1998 selalu dibawah 20 juta m³ setiap tahun. Gambaran lain dilaporkan oleh Fraser bahwa hutan primer yang termasuk hutan produksi akan habis 7 – 8 tahun lagi. Rincian luas hutan tersebut didasarkan pada Inventarisasi Hutan Nasional (NFI) tahun 1996 dan diasumsikan dengan laju deforestasi 1,2 juta ha/tahun. Diperhitungkan karena berbagai hal antara lain volume *standing stock* yang relatif rendah, biaya operasi tinggi karena topografi relatif berat, infrastruktur rendah dan situasi politik yang ada. Terlepas dari faktor yang menjadi penyebabnya bekas

tebangan ini harus segera dikelola untuk meningkatkan produktivitasnya dan kelestarian jasa lingkungannya.

Di hutan tanaman gambaran produktivitas hutan juga menunjukkan kecenderungan yang belum menggembirakan. Sebagai contoh hutan jati milik PT Perhutani yang selama ini dikenal sebagai hutan yang sudah mantap terkelola mempunyai produktivitas yang menurun tajam tanpa disadari. Luas hutan jati di Jawa 600.800 hektar dengan produksi sekitar 780.000 m³/tahun. Angka ini menunjukkan bahwa produktivitas ekonomis hutan jati di Jawa adalah 780.000 m³ : 600.800 ha = 1,298 m³/ha/tahun. Jika angka produktivitas ini dibandingkan laporan Wolf von Wulfing sebelum 1900 an sebesar 4 – 6 m³/ha/tahun maka telah terjadi penurunan produktivitas sebesar 67,5 – 78,4 %, selama kurun waktu pengelolaannya, suatu fenomena yang cukup fantastis. Berbagai variabel penyebab memang sangat mungkin terjadi, akan tetapi pemahaman hutan jati sebagai ekosistem sudah saatnya dilaukan agar tidak lagi mendorong terjadinya kemunduran produktivitas tersebut.

Pengelolaan hutan produksi di Jawa Tengah memberi gambaran yang tidak jauh berbeda. Luas hutan produksi adalah 467.560 Ha terdiri dari 278.032 Ha untuk jati dan 189.528 Ha untuk rimba. Sementara itu produksi kayu pertukangan dari tebangan A – E jati dari tahun 2000 sampai dengan 2001 adalah berturut-turut sebagai berikut : 279.648 ; 278.032 atau rata-rata 278.840 m³/tahun. Dengan kata lain produktivitas

ekonomis hutan jati di Jawa Tengah adalah 1,193 m³. Hal ini berarti bahwa terjadi penurunan fungsi ekosistem hutan yang bersangkutan, termasuk penurunan fungsi dalam memberikan jasa lingkungan seperti konservasi tanah, banjir, kualitas air dan lain-lain.

Sementara itu fenomena lain yang tidak sedikit ditemukan adalah penurunan kualitas tempat tumbuh, penggantian jenis lain karena penyebab yang tidak jelas atau yang sering disebut sebagai jemi jati dan masalah lingkungan terutama yang berkaitan dengan tata air. Sebagai contoh lain yaitu banjir yang telah menjadi kejadian rutin di Jawa Tengah. Jika dilihat pada beberapa tahun terakhir ini saja banjir dan tanah longsor telah terjadi hampir disebagian wilayah Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dari tahun ke tahun banjir ini terus berjalan dan silih berganti dengan kekurangan air di musim kemarau. Perkiraan Bank Dunia telah terjadi defisit air untuk irigasi di Jawa Tengah adalah 22 milyar m³/tahun, sehingga di beberapa daerah seperti Blora, Rembang dan sekitarnya mulai kesulitan air irigasi. Bagaimanapun masalah lingkungan ini pengelola hutan mempunyai kaitan yang erat dan perlu bersama dengan komponen lain ikut mencari penyelesaiannya.

A. MASYARAKAT, KEBUDAYAAN DAN SUMBER DAYA HUTAN

Luas Tanaman Hutan Per Sistem Tanam PT. Perhutani (Persero)
Unit I Jawa Tengah Tahun 2000 – 2001. Dalam hal ini luas tanaman jati
seluas 13.370 – 13.820, untuk tumpang sari rimba seluas 6.739 – 6.304,
untuk Banjar Harian tanaman jati seluas 2.818 – 3.031, untuk rimba
1.369 – 1.809.

Luas Tanaman Jati (Tumpang sari + Banjar Harian) per KPH
PT. Perhutani (Persero) Unit I Jawa Tengah
Tahun 2000 – 2001
Satuan : Ha

No	K P H	2000	2001
1	Balapulang	1.608	1.365
2	Blora	462	760
3	Banyumas Barat	504	1.160
4	Banyumas Timur	96	449
5	Cepu	1.700	1.273
6	Gundih	208	389
7	Kebonharjo	1.139	693
8	Kedu Selatan	417	399
9	Kendal	694	794
10	Kedu Utara	-	-
11	Mantingan	978	930
12	Pati	1.877	2.836
13	Pekalongan Barat	-	-
14	Pekalongan Timur	-	-
15	Pemalang	1.224	1.024
16	Purwodadi	903	804
17	Randublatung	2.113	965
18	Semarang	1.431	1.612
19	Surakarta	79	235
20	Telawa	755	1.163
	Jumlah	16.188	16.851

Sumber data : DKP / Biro Pembinaan Sumberdaya Hutan

Luas Tanaman Sistem Tumpangsari Jati per KPH
PT. Perhutani (Persero) Unit I Jawa Tengah
Tahun 2000 – 2001
Satuan : Ha

No	K P H	2000	2001
1	Balapulang	1.608	1.209
2	Blora	384	629
3	Banyumas Barat	504	1.160
4	Banyumas Timur	96	449
5	Cepu	1.022	764
6	Gundih	204	387
7	Kebonharjo	728	435
8	Kedu Selatan	417	390
9	Kendal	691	699
10	Kedu Utara	-	-
11	Mantingan	850	722
12	Pati	1.585	2.522
13	Pekalongan Barat	-	-
14	Pekalongan Timur	-	-
15	Pemalang	1.224	1.024
16	Purwodadi	774	705
17	Randublatung	1.272	377
18	Semarang	1.253	1.360
19	Surakarta	61	203
20	Telawa	697	785
	Jumlah	13.370	13.820

Sumber data : DKP / Biro Pembinaan Sumberdaya Hutan

Luas Tanaman Sistem Banjar Harian Jati per KPH
PT. Perhutani (Persero) Unit I Jawa Tengah
Tahun 2000 – 2001
Satuan : Ha

No	K P H	2000	2001
1	Balapulang	-	156
2	Blora	78	131
3	Banyumas Barat	-	-
4	Banyumas Timur	-	-
5	Cepu	678	509
6	Gundih	4	2
7	Kebonharjo	411	258
8	Kedu Selatan	-	9
9	Kendal	3	95
10	Kedu Utara	-	-
11	Mantingan	128	208
12	Pati	292	314
13	Pekalongan Barat	-	-
14	Pekalongan Timur	-	-
15	Pemalang	-	-
16	Purwodadi	129	99
17	Randublatung	841	588
18	Semarang	178	252
19	Surakarta	18	32
20	Telawa	58	378
	Jumlah	2.818	3.031

Sumber data : DKP / Biro Pembinaan Sumberdaya Hutan

Luas Tanaman Rimba (Tumpangsari + Banjar Harian) per KPH
PT. Perhutani (Persero) Unit I Jawa Tengah
Tahun 2000 – 2001

No	K P H	2000	2001
1	Balapulang	1	51
2	Blora	67	43
3	Banyumas Barat	1.014	1.471
4	Banyumas Timur	1.561	1.095
5	Cepu	46	130
6	Gundih	319	117
7	Kebonharjo	90	32
8	Kedu Selatan	1.186	2.229
9	Kendal	-	24
10	Kedu Utara	816	733
11	Mantingan	-	110
12	Pati	204	221
13	Pekalongan Barat	466	422
14	Pekalongan Timur	863	813
15	Pemalang	84	80
16	Purwodadi	131	28
17	Randublatung	-	38
18	Semarang	38	21
19	Surakarta	1.215	455
20	Telawa	7	-
	Jumlah	8.108	8.113

Sumber data : DKP / Biro Pembinaan Sumberdaya Hutan

Luas Tanaman Sistem Tumpangsari Rimba per KPH
PT. Perhutani (Persero) Unit I Jawa Tengah
Tahun 2000 – 2001
Satuan : Ha

No	K P Hal	2000	2001
1	Balapulang	1	51
2	Blora	52	43
3	Banyumas Barat	1.014	840
4	Banyumas Timur	869	367
5	Cepu	1	83
6	Gundih	313	117
7	Kebonharjo	63	32
8	Kedu Selatan	1.164	2.185
9	Kendal	-	24
10	Kedu Utara	680	699
11	Mantingan	-	14
12	Pati	186	221
13	Pekalongan Barat	381	409
14	Pekalongan Timur	691	663
15	Pemalang	84	80
16	Purwodadi	111	28
17	Randublatung	-	20
18	Semarang	38	13
19	Surakarta	1.084	415
20	Telawa	7	-
	Jumlah	6.739	6.304

Sumber data : DKP / Biro Pembinaan Sumberdaya Hutan

Luas Tanaman Sistem Banjar Harian Rimba per KPH
PT. Perhutani (Persero) Unit I Jawa Tengah
Tahun 2000 – 2001
Satuan : Ha

No	K P H	2000	2001
1	Balapulang	-	-
2	Blora	15	-
3	Banyumas Barat	-	631
4	Banyumas Timur	692	728
5	Cepu	45	47
6	Gundih	6	-
7	Kebonharjo	27	-
8	Kedu Selatan	22	44
9	Kendal	-	-
10	Kedu Utara	136	34
11	Mantingan	-	96
12	Pati	18	-
13	Pekalongan Barat	85	13
14	Pekalongan Timur	172	150
15	Pemalang	-	-
16	Purwodadi	20	-
17	Randublatung	-	18
18	Semarang	-	8
19	Surakarta	131	40
20	Telawa	-	-
	Jumlah	1.369	1.809

Sumber data : DKP / Biro Pembinaan Sumberdaya Hutan

Hutan merupakan bagian yang sangat penting dari lingkungan hidup⁵⁹⁾ manusia, jadi manusia bukan hanya merupakan subjek tetapi juga menjadi objek bagi lingkungan hidup. Dalam hal ini maka seluruh sikap dan perilaku manusia akan mempengaruhi lingkungan sekitarnya, khususnya hutan. Pada gilirannya akibat dari sikap dan perlakuan

⁵⁹⁾ Lingkungan hidup dalam konteks ini adalah suatu kesatuan tata ruang yang di dalamnya berisi keadaan, kejadian, dan perilaku benda hidup dan mati, termasuk manusia dan hutannya.

manusia terhadap hutan akan berakibat, baik langsung maupun tidak langsung, cepat atau lambat pada manusia itu sendiri.

Kelestarian hutan menjadi sangat serius dan menjadi tanggung jawab semua pihak, kondisi ini diakibatkan karena keinginan manusia untuk memenuhi kepuasan hidupnya semakin tidak terkendali, ulah sebagian manusia seperti, penebangan pohon secara tidak bertanggung jawab telah menyebabkan merosotnya kualitas lingkungan hidup, yang pada akhirnya (kalau disadari) “hanya merupakan usaha bunuh diri”, atau paling tidak merupakan upaya pewarisan penderitaan bagi generasi berikutnya. Sebab pada dasarnya hidup dan kehidupan manusia adalah suatu proses yang berkelanjutan dari suatu generasi berikutnya dan di dalam lingkungan yang terjamin kesinambungan pemeliharaannya.⁶⁰⁾

Tidak dipungkiri bahwa hutan telah berperan sangat besar dalam menopang kehidupan manusia, berbagai fungsi hutan seperti, distribusi air terhadap sunai (hutan, akar pohon sebagai penyimpan air), filter terhadap udara (fungsi hutan sebagai paru-paru dunia), obat-obatan (berbagai tumbuhan hutan sebagai bahan baku obat-obatan), dan juga sebagai habitat bagi berbagai makhluk hidup lainnya, seperti fauna. Berbagai fungsi tersebut akan menurun bahkan akan menghilang apabila kelestarian hutan tidak terjaga. Hal tersebut pada gilirannya akan berpengaruh terhadap banjir, polusi udara, dan juga menipisnya

⁶⁰⁾ Suhardiman, *Manusia dan Lingkungan Hutannya*, Makalah Seminar Hutan Rakyat, Sentral Organisasi Karyawan Swadiri (SOKSI), Medan, 1997.

lapisan ozon⁶¹⁾. Karenanya adalah tepat apabila kebijakan pembangunan kita, khususnya pembangunan hutan senantiasa didasarkan pada pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Kemerosotan kualitas dan fungsi lingkungan hidup manusia secara umum dan hutan secara khusus, sebenarnya diakibatkan oleh pencemaran yang terjadi pada diri manusia itu sendiri. Manusia sebagai subjek dan objek lingkungan memang telah dan sedang mengalami pencemaran secara vertikal-transendental, internal dan horizontal,⁶²⁾ pencemaran lingkungan vertikal-transendental ini menyangkut aspek keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan manusia terhadap kemampuan daya nalar otak telah mengalahkan kesadaran batinnya dan keyakinan imannya. Berbagai penemuan berdasarkan karya dan nalar otak seringkali membuat manusia lupa akan keberadaannya sebagai makhluk. Ketidak seimbangan batin dan penalaran otak telah pula mencemari lingkungan manusia secara internal, keduanya sebenarnya harus berjalan secara serasi, selaras dan seimbang meskipun adakalanya penekanan pada satu sisi apabila situasi dan kondisi menuntut. Pencemaran akibat ketidak seimbangan kesadaran batin dan penalaran otak telah melahirkan manusia-manusia materialis dan egois.

Pencemaran internal ini pada gilirannya mengakibatkan pencemaran horizontal dan kemudian akan mengarah pada krisis sosial,

⁶¹⁾ Ibid.

⁶²⁾ Ibid.

berupa sistem nilai, ilmu pengetahuan dan teknologi. Kebudayaan ini bersifat relatif, sebab perkembangannya tidak sama dan tidak memiliki nilai absolut tetapi setiap masyarakat memiliki ciri khas sendiri-sendiri. Kebudayaan berkembang sejalan dengan dinamika masyarakatnya, bahkan dengan kebudayaan masyarakat mengatasi tantangan alam yang melingkupinya.⁶⁶⁾

Melalui kebudayaan baik fisik maupun non fisik manusia dapat memanfaatkan sumber daya hutan yang ada, karena sifat relativitasnya maka dengan kebudayaan orang menjadi lebih arif atau sebaliknya lebih merusak sumber daya hutan di sekitar manusia berdomisili. Kita tidak dapat mengatakan bahwa masyarakat modern yang tinggal di apartemen di kota-kota besar lebih baik dari pada masyarakat tradisional yang tinggal di tepi-tepi hutan. Mungkin yang dapat dikatakan bahwa masyarakat modern lebih produktif dalam mengelola sumber daya alam dengan konsekuensi kerusakan alam menjadi semakin cepat. Sebaliknya masyarakat tradisional kurang produktif dalam mengelola alam, namun mereka lebih dapat hidup selaras dengan alam.⁶⁷⁾

Ada pepatah yang mengatakan bahwa barang siapa yang berupaya menundukkan alam mereka bukan berdiri sebagai pemenang akan tetapi berada pada posisi yang kalah. Demikian juga dengan eksploitasi sumber daya hutan, barang siapa yang berusaha melawan hukum ekologi hutan maka akan berada pada posisi kalah. Secara

⁶⁶⁾ Ibid, hal. 186-194.

⁶⁷⁾ Heru Nugroho, loc. cit, hal. 314.

tradisional orang-orang lokal telah berupaya “hidup selaras” dengan ekologi hutan, namun dengan berdirinya HPH eksploitasi berlangsung semakin intensif sehingga gangguan terhadap ekologi hutan (sosial-fisik) semakin tinggi. Hingga saat ini ada dua pemikiran besar yang secara diametral saling bertabrakan di Indonesia tentang akibat pemanfaatan hutan oleh masyarakat di luar Jawa pada umumnya dan di Jawa Tengah pada khususnya. *Pertama*, perladangan secara berpindah-pindah yang dilakukan oleh masyarakat lokal dan merupakan bagian dari kebudayaannya menghasilkan padang alang-alang sehingga dapat mengganggu ekologi hutan. Perlakuan seperti ini perlu “dikendalikan” agar tidak melakukan kerusakan secara berlebihan. *Kedua*, berdasarkan informasi historis, antropologis dan sosiologis kegiatan perladangan merupakan proses kebudayaan masyarakat di sekitar hutan, kegiatan ini tidak perlu “dikendalikan” sehingga tidak merusak dan masyarakat tidak mengalami keterasingan.

Sehubungan dengan praktek perladangan berpindah sebagai bagian dari kebudayaan, seiring dengan itu **Daed Joesoef** menegaskan bahwa kebudayaan merupakan hal-hal atau segala sesuatu yang memiliki ciri atau sifat budaya, di mana budaya merupakan sistem nilai yang dihayati. Ada dua pengertian dari nilai, pertama, apa-apa yang dipakai sebagai *standart judgment* atau digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan. Kedua, apa-apa yang dianggap bernilai itu sendiri. Baik dalam artian pertama maupun kedua, nilai dapat berbentuk

jadi dapat dilihat dan dijamah (*tangible*). Nilai bisa pula tidak berbentuk jadi tidak terlihat dan tidak terjamah (*intangible*) seperti adat istiadat, tradisi, kebiasaan dan lain-lain.⁶⁸⁾

Pandangan kaum modernis yang menganggap bahwa masyarakat lokal yang memiliki teknologi bersahaja adalah masyarakat yang bodoh sehingga perlu dicerahkan. Mereka perlu dididik dan dibudayakan dalam hal mengolah tanah dan sistem pertaniannya. Pandangan yang lain lebih memperhitungkan dimensi kebudayaan sehingga melihat dan memahami sistem nilai dan pengetahuan lokal (*local knowledge*) yang dimiliki oleh masyarakat. Pandangan ini menganut pemikiran relativitas budaya sehingga berkeyakinan bahwa pengetahuan modern belum tentu lebih arif dari pada pengetahuan tradisional. Namun karena model pembangunan nasional lebih dibimbing oleh ideologi modernisme maka pandangan pemerintah yang menjadi baku dalam gegap gempitanya pembangunan masyarakat kita. Bahkan pengaruhnya sampai pada tingkat masyarakat awam bahwa yang melakukan perambahan hutan adalah “orang-orang tradisional” tersebut.

⁶⁸⁾ Daoed Joesoef, *Era Kebudayaan; Pemberdayaan Manusia alam Perkembangan Zaman*, dalam Onny S Prijono dan AMW Pranarka (penyunting), *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, hal. 10.

C. PERSEPSI MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN HUTAN DI JAWA TENGAH

Dalam rangka peningkatan pendapatan dan devisa negara untuk keperluan pembangunan maka segala sumber daya alam yang mempunyai potensi ekonomi perlu digali dan dimanfaatkan seoptimal mungkin dengan tetap mempertahankan kelestariannya. Hutan sebagai salah satu sumber daya alam telah terbukti memberikan andil yang cukup besar dalam penerimaan devisa negara di samping sumber daya alam lain yang berasal dari minyak dan gas bumi.

Berbagai manfaat dari sumber daya hutan ini berasal dari bermacam-macam produk yang dihasilkannya maupun manfaat lainnya yang secara tidak langsung dirasakan adalah dari hasil hutan berupa kayu maupun non kayu. Sedangkan manfaat tidak langsung yang dapat dilihat dari peran sumber daya hutan tersebut seperti menjaga kesuburan tanah dan perlindungan tata air, hal ini akan berpengaruh baik dalam mempertahankan dan meningkatkan produktifitas lahan di sekitarnya. Dengan demikian kesejahteraan masyarakat khususnya yang ada di sekitar hutan akan semakin meningkat.

Pembangunan di bidang kehutanan sebagai bagian dari pembangunan nasional, secara bertahap senantiasa ditingkatkan guna mendukung tercapainya masyarakat yang adil dan makmur. Namun demikian dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai hambatan dan permasalahan yang dihadapi.

Hambatan dan permasalahan yang cukup menonjol dan sering dijumpai di lapangan. Selain masih rendahnya persepsi masyarakat terhadap arti dan fungsi hutan dalam pembangunan juga terdapatnya beberapa kebijakan pemerintah yang kadang-kadang tidak cocok dengan kondisi daya dukung di lapangan, serta adanya gap atau hubungan yang kurang harmonis antara aparat (birokrat) sebagai agen pembangunan dengan masyarakat sebagai sasaran kebijakan.

Persepsi merupakan proses pengorganisasian terhadap stimulus yang diterima oleh organisme atau individu sehingga merupakan sesuatu yang berarti dan merupakan aktivitas yang integrated dalam diri individu.⁶⁹⁾ Dengan kata lain persepsi merupakan proses kognitif yang dialami oleh setiap orang di dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman. Kunci untuk memahami persepsi yang unik terhadap situasi, dan bukan merupakan suatu pencatatan yang benar terhadap situasi.

Pengembangan persepsi seseorang akan dipengaruhi oleh psikologi, famili dan kebudayaan, untuk faktor yang pertama (psikologi) sengaja tidak penulis bahas. Pengembangan persepsi seseorang paling besar dipengaruhi oleh lingkungan keluarganya, orang tua yang telah mengembangkan suatu cara yang khusus di dalam memahami dan melihat kenyataan di dunia ini, banyak persepsi-

⁶⁹⁾ Bimo Walgito, *Psikologi Sosial*, Andi Offset Yogyakarta, 1994, hal. 54.

persepsi dan sikap mereka diturunkan kepada anak-anaknya. Sedangkan kebudayaan dari lingkungan masyarakat tertentu juga merupakan salah satu faktor yang kuat di dalam mempengaruhi sikap, nilai dan cara seseorang memandang serta memahami keadaan di dunia ini.

Rendahnya persepsi sebagian masyarakat (Jawa Tengah) terhadap arti dan fungsi hutan sebagai pelindung tanah dan tata air untuk menciptakan lingkungan hidup yang sehat dan serasi dapat dilihat dari berbagai aktifitas terhadap hutan, tanah dan air yang belum/kurang memperhatikan aspek-aspek pelestariannya. Berbagai bentuk aktifitas tersebut antara lain pemanfaatan lahan yang melebihi daya dukungnya, usaha tani yang tidak disertai dengan upaya konservasi tanah, pembabatan hutan secara membabi buta (bahkan sampai ke hutan lindung) yang tidak diikuti dengan penanaman kembali dan sebagainya.⁷⁰⁾ Hal ini disebabkan karena pengaruh kebiasaan (budaya), puluhan bahkan ratusan tahun sebelum pengusaha HPH masuk ke Jawa Tengah, kehidupan masyarakat sekitar hutan sangat tergantung kepada keberadaan hutan tersebut. Mengingat perbandingan luas hutan dan jumlah masyarakat yang menggantungkan diri kepadanya sangat tidak berimbang (hutan sangat luas dan masyarakat sedikit), maka tanpa budidaya-pun kelestarian hutan tetap terjaga. Artinya masa rotasi penebangan kayu maupun hasil hutan lainnya sudah melebihi umur

⁷⁰⁾ Kakanwil Kehutanan, *Peran Serta Masyarakat Sekitar Hutan dalam Pelestarian Sumber Daya Alam, Hutan dan Air*, Makalah Seminar Hari Lingkungan Hidup, Jawa Tengah, 1996

panen dari kayu maupun hasil hutan lainnya sudah melebihi umur panen dari kayu maupun hasil hutan lain yang bersangkutan.

Kebiasaan (budaya) ini berlangsung sangat lama dari generasi ke generasi berikutnya, sehingga membentuk suatu persepsi, sikap bahkan perilaku yang menunjukkan bahwa masyarakat sangat dimanja oleh alam, tanpa aktifitas apa-apa mereka langsung bisa menikmati karunia Tuhan YME berupa hutan tanpa harus merawat dan membudidayakannya, karena tugas ini sudah dilakukan oleh alam itu sendiri.⁷¹⁾

HPH mulai beroperasi di Jawa Tengah sekitar awal 60-an, seiring dengan permintaan dunia akan kayu meningkat pesat maka pelaksanaan penebangan hutan menjadi tidak terkontrol dan mengakibatkan rusaknya hutan di Jawa Tengah. Membandelnya para pengusaha HPH bersama kaki tangannya ini disebabkan adanya keberpihakan pemerintah serta penegakan hukum yang tidak tegas.⁷²⁾

Ketamakan para pemegang HPH disikapi oleh masyarakat setempat sebagai perampokan terhadap kekayaan adat, sehingga menimbulkan reaksi dan perlawanan. Namun kenyataan di lapangan pemegang HPH selalu lebih memperoleh perlindungan pemerintah dan aparat keamanan setempat dari pada perlindungan terhadap masyarakat, maka menimbulkan sikap dan perilaku penebangan kayu oleh masyarakat. Hal ini sering disebut sebagai pencurian kayu oleh warga

⁷¹⁾ Disimpulkan Dari Pengamatan dan Wawancara Dengan Beberapa Informan di Lapangan.

⁷²⁾ Ibid.

masyarakat, padahal menurut keyakinannya mereka mempunyai hak yang sama terhadap hutan sebagai warisan nenek moyangnya.

Reaksi masyarakat terhadap keadaan yang terjadi di sekitarnya (penebangan hutan) menyebabkan mereka mengambil sikap dari melawan menjadi ikut ambil bagian dari “sistem” pembabatan hutan tersebut. Menurut beberapa informan sikap ini diambil berdasarkan pertimbangan bahwa orang lain (luar kawasan hutan) menikmati hasil (pencurian) kayu hutan sedangkan resiko dampak negatif dari aktifitas ini masyarakat sekitar hutanlah yang menanggung, berupa jalan-jalan rusak, tanah gersang, bahaya banjir, dan lain sebagainya. Oleh karena itu tidak mungkin mereka hanya menjadi penonton, sehingga terlibatlah mereka secara aktif dalam pembabatan hutan, meskipun disadari bahwa itu akan mendatangkan ketidak seimbangan alam.

Persepsi terbentuk dan dipengaruhi antara lain oleh faktor-faktor famili dan kebudayaan⁷³⁾. Famili dan lingkungan keluarga pada masyarakat di sekitar hutan memiliki suatu cara yang hampir sama dalam memandang dan menyikapi keberadaan hutan di sekelilingnya, yakni dengan cara menyerahkan sepenuhnya kepada hutan dalam menjalani kehidupan alaminya. Cara pandang, sikap dan perilaku yang sama dari seluruh masyarakat pada suatu saat akan menjadi kebiasaan,

⁷³⁾ Edgar F. Huse, dan James L. Bowditch, *Behavior in organizations*, yang dikutip oleh Miftah Toha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 128.

oleh karena itu “kebiasaan” ini sebagai wujud dari kebudayaan⁷⁴⁾ yang membentuk persepsi sebagaimana diceritakan di atas.

Dalam rentang waktu lima sampai sepuluh tahun terakhir ini justru terjadi kebalikannya, di mana warga masyarakat yang semula menentang pembabatan hutan, karena tidak berdaya demi mempertahankan hidup mereka justru ikut terlibat (dan sengaja dilibatkan) secara aktif dalam aktifitas yang semula ditentangnya. Gambaran persepsi masyarakat yang demikian ini sudah barang tentu akan semakin menjauhkan terwujudnya harapan dari kebijakan pengelolaan hutan secara partisipatif.

Pada saat sebagian besar hutan rusak dan menimbulkan ketidakseimbangan alam yang diakibatkan oleh eksploitasi yang tidak bertanggung jawab serta menimbulkan kecemburuan sosial bagi masyarakat sekitar hutan, pemerintah mulai sadar bahwa kebijakannya selama ini terlalu berpihak kepada para pemilik modal. Masyarakat sebagai penyangga hutan secara adat justru menjadi korban ketidakadilan kebijakan selama ini, karena merekalah yang pertama-tama, dan yang paling besar menerima dampak negatif dari kerusakan hutan ini.

Kesadaran pemerintah memunculkan kebijakan di bidang kehutanan berupa upaya-upaya melibatkan secara aktif masyarakat di sekitar hutan dalam rangka mengelola hutan, (hutan kemasyarakatan, kemitraan penanaman kayu hutan, dll) sehingga diharapkan dapat

⁷⁴⁾ Daoed Joesoef, loc. cit.

meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup bagi masyarakat yang bersangkutan. Namun demikian kebijakan tersebut di atas bukan tanpa hambatan, persepsi masyarakat sebagaimana dijelaskan di atas tadi merupakan hambatan yang bersifat mendasar. Karena tanpa kesadaran akan pentingnya pembudidayaan tanaman hutan mustahil program-program hutan kemasyarakatan ini akan berhasil, begitu juga dengan penegakan hukum yang tegas. Oleh karena itu perlu adanya usaha-usaha penyadaran akan pentingnya program ini.

Kebijakan pengelolaan hutan yang baru diusahakan lebih mengakomodir kepentingan masyarakat kecil (di sekitar hutan). Bentuk-bentuk kegiatan yang melibatkan secara aktif masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan antara lain, hutan kemasyarakatan, kemitraan, bina desa hutan dan lain-lain. Niat baik pemerintah ini bukan tanpa hambatan, terhadap program-program yang sebetulnya berindikasikan pemberdayaan masyarakat dan lingkungan, hambatan justru datang dari masyarakat itu sendiri karena persepsi masyarakat terhadap hutan belum seiring (pas) dengan persepsi pemerintah mengenai hutan.⁷⁵⁾

Secara logis program di atas sangat membantu masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya, meningkatkan peran serta dalam perencanaan dan pengelolaan hutan di sekitarnya, yang pada gilirannya akan memberikan dampak yang positif bagi masyarakat, mengingat ketergantungan masyarakat terhadap hutan relatif masih

⁷⁵⁾ Sugandi, *Pembangunan Pedesaan Yang Berwawasan Lingkungan*, Makalah Seminar Hari Lingkungan Hidup, Jawa Tengah, 1996.

tinggi. Namun demikian respon masyarakat yang muncul masih kurang memuaskan.

Hambatan pelaksanaan program di atas (penanaman kayu hutan yang meliputi 2.000 Ha) terkait erat dengan kebiasaan dari generasi sebelumnya yang tidak pernah kenal dengan budaya menanam dan memelihara kayu hutan, masih melekat pada generasi sekarang. Oleh karena itu begitu dihadapkan pada program kegiatan budidaya kayu hutan, maka respon masyarakat pasif. Alam pikiran masyarakat setempat masih terlena dengan kebiasaan lama di mana hutan tumbuh, berkembang, berbuah, tumbuh lagi dan berkembang lagi dengan sendirinya seperti 10-25 tahun lalu.

Kegagalan ini juga dialami pada program kemitraan penanaman kayu hutan, menurut beberapa responden di beberapa kabupaten di Jawa Tengah. Selain ketidakpercayaan masyarakat terhadap apa yang dinamakan kemitraan dengan pengusaha (akibat pengalaman sebelumnya, dan pengalaman di tempat lain), juga budidaya kayu hutan merupakan hal sangat baru, sehingga hasilnya tidak seperti yang diharapkan.

Ketidakpedulian sebagian masyarakat juga dipicu oleh kenyataan bahwa kerusakan hutan ini diakibatkan oleh perilaku pengusaha HPH dengan seluruh kaki tangannya yang tidak bertanggung jawab, sehingga menyebabkan kesengsaraan masyarakat di sekitar hutan. Giliran untuk memperbaiki dan menanam kembali kawasan hutan di sekitarnya

dibebankan kepada mereka (meskipun hasilnya untuk masyarakat yang bersangkutan).

Persepsi seperti ini sudah barang tentu harus diubah dan diarahkan untuk menyadari bahwa daya dukung hutan saat ini tidak setangguh dulu lagi, karena berbagai tekanan dan eksploitasi besar-besaran oleh ketamakan sekelompok orang menyebabkan tidak cukupnya waktu bagi hutan untuk menjalani siklusnya sendiri secara alami.

Untuk mengentaskan masyarakat desa dari berbagai bentuk kemiskinan diperlukan sebuah strategi pemberdayaan masyarakat. Salah satu cara yang digunakan dalam proses pemberdayaan masyarakat desa adalah model pendampingan.⁷⁶⁾

Model ini menempatkan pendampingan berfungsi sebagai fasilitator, mediator, motivator, transformator, dinamisator dan lain-lain. Sehingga terjadi *transfer of knowledge* kepada masyarakat desa yang didampingi.

Upaya-upaya untuk mensukseskan pemberdayaan di atas dilakukan langkah-langkah seperti sosialisasi, pelatihan dan penyuluhan. Sosialisasi ini dimaksudkan untuk memberikan informasi, penerangan, penjelasan kepada seluruh komponen masyarakat tentang perlunya program hutan kemasyarakatan ini sehingga diperoleh kesamaan

⁷⁶⁾ Heru Nugroho, op. cit, hal. 45.

pandangan dan pemahaman (persepsi) serta dukungan atas penyelenggaraan program ini.

Pelatihan merupakan suatu proses belajar di kalangan pelaku program hutan kemasyarakatan secara terus menerus dalam rangkaian sumber daya manusia sehingga berperan dalam pengambilan keputusan dan menentukan sistem pengusahaan serta kelembagaan hutan kemasyarakatan.

Pengelolaan Hutan di Jawa Tengah

Sejak tahun 1960-an pemanfaatan hasil hutan telah menjadi salah satu usaha pemerintah melalui pemberian HPH (Hak Pengusahaan Hutan) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi pemanfaatan hasil hutan melalui HPH ini telah memunculkan problem sosial berupa konflik kepentingan antara penduduk lokal dengan pemegang hak konsesi. Oleh karena itu pemilihan cara yang tepat untuk memanfaatkan hasil hutan diperlukan bukan hanya untuk mengeksploitasi hasil secara optimal saja, namun yang lebih hidup masyarakat lokal yang sangat tergantung pada hasil hutan. Pemilihan teknik pemanfaatan dan pengelolaan hutan perlu disertai dengan pemahaman kultur dan cara produksi masyarakat, selain sikap simpati dan empati dari pada pengusaha hutan dan birokrat terhadap keberadaan masyarakat lokal sehingga tercipta keselarasan sosial di dalam pola-pola interaksi antara manusia dan alam.

Tahun 80-an Indonesia dihadapkan pada era pasar bebas, untuk itu pemerintah mencanangkan beberapa strategi ekonomi. Salah satu strategi tersebut adalah meningkatkan daya saing produk dalam negeri di pasar internasional melalui efisiensi, peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) lewat pendidikan dan pelatihan, menggalakkan industri pariwisata dan pengelolaan sumber daya hutan secara rasional dan maksimal melalui manajemen negosiasi kepentingan. Eksploitasi hutan yang dilakukan baik oleh swasta maupun pemerintah untuk memperoleh devisa dan meningkatkan kesejahteraan rakyat bukan merupakan kebijakan yang baru. Sebab pada tahun 1967 dikeluarkan Undang Undang Penanaman Modal Asing (PMA) dan tahun 1968 dikeluarkan Undang Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dalam hal pemanfaatan hutan tropis yang pengelolaannya diserahkan kepada pemegang konsesi Hal Pengusahaan Hutan (HPH). Tahun 1990 merupakan tahun di mana beberapa buah konsesi hutan memasuki batas akhir masa/jabatan waktu pengelolaan tahap pertama.

Hutan Jawa Tengah memiliki potensi yang baik bila pengelolaan hutan dilakukan secara arif. 10 – 15 tahun lalu pengelolaan hutan di Jawa Tengah masih menggunakan cara-cara sederhana artinya masyarakat mengambil hasil hutan seperlunya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Selain hasil hutan berupa kayu, hasil hutan lainnya seperti nipah, damar, rotan, durian, petai, madu dan lain-lain menjadi sumber kehidupan masyarakat di sekitar hutan. Seiring dengan

perkembangan jaman di mana kebijakan pemerintah menjadikan kayu sebagai sumber devisa dan komoditi ekspor unggulan menyebabkan pengelolaan hutan lebih terkonsentrasi pada produk kayu dengan cara memberikan ijin konsesi kepada pengusaha HPH dan HPHTI, penggunaan dan cara-cara produksi secara masal dan intensif menyebabkan digunakannya alat-alat teknologi yang bersifat mekanik untuk menebang hutan. Pada gilirannya menjadikan masyarakat setempat lambat laun beradaptasi dengan penggunaan mesin-mesin modern dan canggih tersebut. Akibat dalam waktu dekat hutan menjadi berkurang dan hasil hutan non kayu juga menjadi sulit didapat.

Jawa Tengah sebagai daerah penghasil kayu sangat berperan dalam menghasilkan devisa negara, melalui ekspor kayu baik sejak masih system gelondongan, kayu olahan, triplek, texwood, dan lain-lain.

Pengelolaan hutan di Jawa Tengah secara umum diwarnai oleh besarnya permintaan kayu olahan. Hal ini ditandai dengan banyaknya samwil yang beroperasi di lapangan baik yang resmi maupun tidak resmi.

Jumlah Industri Pemanfaatan Kayu Hutan (IPKH) sedemikian besar ini memerlukan bahan baku sebesar 3,3 juta m³/tahun, sedangkan pasokan kayu secara resmi dari pengelolaan hutan melalui HPH di Jawa Tengah diperkirakan hanya mencapai 1,1 juta m³/tahun. Keadaan ini sudah barang tentu menyebabkan terjadi kekurangan pasokan bahan

baku sebesar 2,7 juta m³/tahun, yang pada gilirannya menyebabkan terjadinya tebangan liar yang dilakukan baik oleh pengusaha HPH maupun oleh masyarakat. Dengan demikian setiap tahun kerugian negara mencapai miliaran rupiah dari dana reboisasi dan iuran hasil hutan atau yang lain yang tidak terpungut.

Pelaksanaan pengelolaan hutan oleh pengusaha HPH selain lemah pengawasannya kadang-kadang memang dimungkinkan terjadinya “main mata” antar pengusaha dan oknum pengawas. Sehingga tidak heran kalau HPH yang seharusnya menebang di dalam blok atau area yang sudah ditentukan justru beroperasi jauh dari blok yang bersangkutan. Begitu juga dengan ketentuan tebang pilih sering tidak dipatuhi di mana seharusnya yang ditebang itu kayu-kayu dengan ukuran diameter 50 cm ke atas, ternyata kayu-kayu sebesar lenganpun dihabisi. Kayu besar diolah dan diekspor ke luar negeri baik berupa kayu gergajian maupun kayu lapis, sedangkan kayu-kayu kecil dijual untuk dijadikan bubur kertas.

Secara historis kebijakan pemerintah di bidang eksploitasi hutan dalam rangka memperoleh devisa cenderung mengakar dalam kebijakan pemerintah kolonial Hindia-Belanda yang pada abad ke 19 mengambil kebijakan UU Agraria 1870.⁷⁷⁾ Kebijakan ini mengizinkan para pemilik modal dari Belanda untuk menanamkan modalnya di tanah-tanah Jawa

⁷⁷⁾ Agrarische Wet 1870 dengan Stb. 1870-118, Mengandung Asas Domeinverklaring yaitu Suatu Pernyataan Umum Bahwa Semua Tanah yang Tidak Dapat Dibuktikan Sebagai Hak Eigendong adalah Tanah Milik (Domein Negara). Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni Bandung, 1999, hal. 13.

yang belum dikuasai rakyat yang menjadi tanah milik negara untuk dijadikan usaha perkebunan. Akibatnya Jawa menjadi “pulau perkebunan” dan menjadi penghasil devisa utama bagi pemerintah Hindia-Belanda. Dewasa ini peristiwa tersebut berulang kembali di pulau-pulau lain di luar Jawa di mana pemerintah mengizinkan pengelolaan sumber daya hutan melalui penguasaan pada pemegang HPH demi penciptaan devisa negara. Cara produksi hasil hutan tersebut berupa penebangan kayu, penanaman kembali menjadi Hutan Tanaman Industri (HTI) dan pengolahan kayu menjadi kayu lapis, dan lain-lain untuk diekspor ke luar negeri.

Problem sosial yang pernah muncul di luar Jawa (Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya) ketika pemerintah Orde Baru mengambil kebijakan pengelolaan hutan secara komersial melalui para pemegang HPH. Problema yang terjadi adalah terjadinya konflik kepentingan diantara para petani lokal dan penduduk yang berdomisili di desa-desa di sekitar kawasan tepian hutan dengan perusahaan pemegang HPH atas tanah yang dikuasakan oleh negara kepada mereka. Para petani dan penduduk di sekitar kawasan hutan HPH memandang bahwa secara tradisional hutan dan tanah yang ada di kawasan itu merupakan sumber penghidupan, sebagai cadangan perluasan lahan perladangan dan sekaligus sebagai *food security*. Sementara pada pemilik HPH memandang bahwa kawasan hutan tersebut sebagai lahan yang secara legal telah dikuasakan oleh negara kepadanya untuk

dikelola secara komersial dengan tujuan *making as much profit as possible*.⁷⁸⁾

Bagi penduduk lokal gangguan ekologi yang datang dari luar atas wilayah hutan mengancam kehidupan sosial-ekonomi mereka, sedang bagi para pemegang HPH gangguan dalam proses produksi yang datang dari sikap tradisionalisme akan mendatangkan kerugian atas investasinya. Persoalan sosial yang masih berlangsung hingga saat ini tidak jarang menimbulkan “riak-riak sosial” yang dapat mengancam integrasi nasional, meskipun berbagai upaya pemerintah yang didukung oleh kebijakan berbagai departemen, seperti Departemen Kehutanan, Sosial, Tenaga Kerja, Dalam Negeri, Pertanian dan Transmigrasi. Oleh karena itu upaya yang paling bijaksana dalam mengatasi kemelut di atas tidak ada cara lain kecuali memahami budaya masyarakat desa yang tinggal di kawasan hutan, mendeskripsikan hubungan antara masyarakat, kebudayaannya dan sumber daya hutan, dan yang terakhir mencari solusi bagi kemungkinan mengembangkan masyarakat desa di sekitar hutan secara arif.

Perselisihan dan keributan antara warga setempat (Jawa Tengah) dengan pengusaha HPH banyak terjadi di berbagai daerah. Perselisihan di atas diwarnai dengan bermacam-macam perilaku seperti pembakaran base camp, pembakaran kayu glondongan, pemasangan portal di jalan masuk hutan, sampai pada bentrok fisik. Dalam keadaan seperti ini

⁷⁸⁾ Heru Nugroho, Loc.cit, hal. 311.

pengusaha HPH selalu menggunakan aparat keamanan dalam menyelesaikan masalah baik sebagai negosiator sekaligus sebagai penekan. Umumnya setiap perselisihan ini menghasilkan direkrutnya tenaga-tenaga setempat baik sebagai “centeng” maupun sebagai tenaga penebang hutan di wilayah lain yang ujung-ujungnya ditampung oleh pengusaha HPH setempat.

Antisipasi terhadap “riak-riak sosial” sebagaimana disebutkan di atas, maka Departemen Kehutanan beberapa tahun lalu telah menerapkan kebijakan pengelolaan hutan partisipatif, kebijakan ini merupakan suatu bentuk pengelolaan hutan yang melibatkan masyarakat secara aktif yang di dalam dan sekitar hutan. Adapun tujuan ganda dari kebijakan ini adalah di satu pihak agar ekonomi rakyat dapat berkembang, masyarakat sekaligus turut bertanggungjawab atas keberadaan hutan bagi kepentingannya, dan di lain pihak pengelolaan hutan lestari dapat berjalan dengan sebaik-baiknya.⁷⁹⁾

Pembangunan hutan partisipatif ini oleh Departemen Kehutanan telah dikembangkan melalui berbagai model pengelolaan hutan tanaman, antara lain :

1. HTI Trans yang pengelolaannya dilaksanakan melibatkan masyarakat sekitar hutan yang memperoleh pelatihan, pekerjaan, lahan pekarangan dan lahan diversifikasi serta beberapa fasilitas umum.

⁷⁹⁾ Djamaluddin Suryohadikusumo, *Pembangunan Hutan Nasional*, dalam Valentino Barus. Ed. *Hutan Rakyat Hutan Masa Depan*, Yayasan Lestari Budaya, Jakarta, 1997, hal. 6.

2. HPH Bina Desa yang melaksanakan pembinaan masyarakat sekitar hutan oleh pengusaha HPH, melalui upaya peningkatan pendapatan, membuka kesempatan kerja dan kesempatan berusaha melalui diklat ketrampilan dan budidaya tanaman pangan, perkebunan, sebagai bapak angkat pemasaran hasil usaha tani, penyediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi pedesaan, dan lain-lain.
3. Hutan kemasyarakatan merupakan system pengelolaan hutan pada kawasan hutan negara dengan melibatkan masyarakat sekitar hutan. Melalui pola hutan kemasyarakatan ini masyarakat mendapat upah pembuatan tanaman, hasil tanaman pangan dari tumpang sari, dan dapat memperoleh hasil hutan non kayu.
4. Hutan rakyat adalah hutan tanaman yang tumbuh di atas tanah milik atau hak-hak lainnya yang jelas penggarap lahan (yang menanam, memelihara dan akan memanen hasilnya).⁸⁰⁾

Strategi kebijakan dan program-program yang ditujukan untuk pembangunan pedesaan adalah dapat menciptakan kegiatan-kegiatan di bidang ekonomi dan sosial, yang kesemuanya itu bertujuan untuk mencapai pemanfaatan sumberdaya alam dan manusia secara optimal dan berkesinambungan. Dengan demikian tidak terlepas dari peningkatan taraf hidup masyarakat desa keseluruhan dan masyarakat sekitar kawasan hutan khususnya. Strategi ini diusahakan untuk memperbaiki keadaan kehidupan sosial ekonomi masyarakat terutama

⁸⁰⁾ Djamaluddin Suryohadikusumo, Ibid, hal. 7.

untuk mengurangi kemiskinan, ketimpangan dan ketidak merataan. Sebagai contoh program hutan kemasyarakatan⁸¹⁾ misalnya, sebagai salah satu bentuk kegiatan untuk memperoleh manfaat optimal dari hutan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat dalam pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.

Diberlakukannya otonomi daerah⁸²⁾ saat ini justru mengakibatkan hutan menjadi tumpuan pokok bagi pendapatan asli daerah, karena rata-rata daerah Tingkat II di Jawa Tengah kesulitan untuk menggali pendapatan asli daerah tersebut dari aspek lain. Oleh karena itu guna mengejar target yang telah ditetapkan maka jalan yang paling mudah adalah dengan mengeksploitasi hutan. Dengan demikian beban yang ditanggung oleh hutan menjadi sangat berat karena mendapatkan tekanan dari berbagai pihak (HPH, pemerintah, dan masyarakat yang memabat hutan).

Inti yang terpenting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran aktif masyarakat dalam

⁸¹⁾ Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara dengan system pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat tanpa mengganggu fungsi pokoknya. Kepmenhutbun Nomor 677/Kpts-II/1998 Jo Kepmenhutbun Nomor 865/Kpts-II/1999 yang diperharui dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 31/Kpts-II/2001.

⁸²⁾ Otonomi Daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.⁸³⁾ Memberikan Otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.⁸⁴⁾ Hal ini hanya mungkin terjadi apabila pemerintah pusat mempunyai kesadaran dan keberanian politik, serta kemauan politik yang kuat untuk memberikan kewenangan yang cukup luas kepada daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya. Kewenangan artinya keleluasaan menggunakan dana, baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pusat sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat, keleluasaan untuk menggali sumber-sumber potensial yang ada di daerahnya serta menggunakannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerahnya, keleluasaan untuk berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan menentukan keputusan untuk kepentingan daerahnya, keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan keuangan pusat-daerah yang memadai yang didasarkan atas kriteria objektif dan adil.⁸⁵⁾

⁸³⁾ E. Koswara, *Kajian Terhadap Prospek Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Makalah Seminar Nasional Reformasi Kelembagaan Negara, FH UNDIP bekerjasama dengan Pemda Tk II Kodia Semarang dan Yayasan Asma Jaman. Semarang, November 1998.

⁸⁴⁾ Ibid.

⁸⁵⁾ Ibid.

Berkenaan dengan keleluasaan untuk menggali sumber-sumber potensial di daerah inilah yang menyebabkan pembangunan hutan menghadapi dilema yang cukup pelik, di satu sisi daerah harus melaksanakan pembangunan di daerahnya sendiri, sementara kita tahu bahwa dana yang tersedia sangat terbatas, hutan merupakan sumber daya yang sangat potensial dan sangat mudah menggarapnya (menjadikan uang). Sumber daya manusia di daerah umumnya sangat terbatas, sehingga hutanlah yang menjadi tumpuan dan sasaran pertama untuk membiayai pembangunan, dengan cara menebangnya untuk diambil hasil kayu hutannya, atau dialih fungsikan menjadi kebun guna mengundang investor luar untuk masuk ke daerah yang bersangkutan. Padahal kondisi hutan pada umumnya saat ini sudah sedemikian rupa kerusakannya. Sehingga situasi ini menjadikan pembangunan hutan untuk masa depan menjadi sangat sulit dilakukan.

D. MENGENAI KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KEADILAN SOSIAL, SOSIAL BUDAYA DAN PERILAKU BIROKRAT DALAM PENGELOLAAN HUTAN

Pembangunan yang terus menerus dilakukan untuk mewujudkan tujuan nasional menyebabkan peranan hukum semakin mengedepan. Program-program pembangunan beserta tujuan-tujuannya sebagai wujud dari kebijakan pemerintah sudah barang tentu hendak

diwujudkan di dalam masyarakat, melalui hukum tujuan tersebut diterjemahkan ke dalam kenyataan sosial. Hukum diharapkan mampu menjadi sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan tersebut, karena pembangunan telah menghasilkan bermacam-macam tujuan yang ingin dicapai pada waktu bersamaan.⁸⁶⁾

Konsep pembangunan telah tersebar luas dan menjadi buah bibir utama di semua lapisan masyarakat. Hampir tidak ada momentum yang tidak dikaitkan dengan pembangunan. Kondisi yang demikian ini pada akhirnya membentuk model pembangunan yang terencana dan sentralistik.

Model pembangunan di Indonesia yang bersifat terencana dan sentralistik selain berdampak positif namun kelemahan-kelemahannya tidak bisa diabaikan begitu saja, bahkan diperkirakan banyak hasil pembangunan yang *mubadzir* karena mengenyampingkan aspek-aspek budaya, nilai-nilai dan kepentingan masyarakat itu sendiri. Karena yang terbaca dari proses pembangunan tidak lain bahwa kebijakan yang dilahirkan berjalan di atas suatu struktur yang belum memungkinkan keadilan diwujudkan.⁸⁷⁾

Kebijakan ekonomi lebih mengakomodasi dinamika modal ketimbang merealisasi pemerataan. Krisis moneter yang terjadi

⁸⁶⁾ Esmi Warassih Pujirahayu, *Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peran Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*. Masalah-Masalah Hukum No. 11 Tahun 1994, FH UNDIP Semarang, hal. 20.

⁸⁷⁾ Dadang Juliantara, *Menggeser Pembangunan, Memperkuat Rakyat*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hal. 21.

beberapa waktu lalu yang sampai saat ini belum juga pulih memberikan bukti bahwa struktur ekonomi yang dibangun tidaklah kokoh, bahkan penuh dengan tipu daya. Hal ini dapat dilihat bagaimana manipulasi ekonomi terjadi, sehingga kekayaan negara terkuras sedemikian rupa. Yang perlu diperhatikan untuk masa datang bukan hanya sekedar membantu yang lemah, melainkan mengubah sistem yang ada sehingga lebih akomodatif terhadap keadilan, dan hindarkan eksploitasi yang merendahkan martabat kemanusiaan.

Pemberdayaan bagi masyarakat kecil khususnya (di desa-desa terpencil pinggiran hutan) sangat mendesak, pemberdayaan⁸⁸⁾ dimaksudkan sebagai upaya untuk memperkuat masyarakat dalam mendapatkan peluang dan akses atas sumberdaya yang tersedia agar terjadi kemandirian untuk peningkatan kesejahteraan mereka. Oleh karena itu perubahan struktur dan kultur secara simultan dan sistimatis mutlak diperlukan. Perubahan struktur dan sistem akan memberi jaminan kepada perubahan segi-segi lain yang lebih menyeluruh. Untuk itu dibutuhkan syarat : *Pertama*, perubahan pandangan masalah kemiskinan dan keterbelakangan, tidak lagi dilihat sebagai kesalahan rakyat melainkan sesuatu yang bersumber dari struktur yang tidak adil. *Kedua*, arah perubahan bukan sekedar perbaikan yang bersifat tambal sulam. *Ketiga*, aktor perubahan tidak pada birokrasi dan elit desa, melainkan juga pada rakyat itu sendiri.

⁸⁸⁾ Menurut A.M.W. Pranarka, Pemberdayaan (Empowerment) diartikan sebagai pemberian power kepada mereka yang powerless.

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengamanatkan kepada kita bahwa pembangunan nasional harus bertumpu pada paradigma pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Hal ini membawa implikasi pada pilihan strategi pembangunan yang mengarah pada penempatan manusia, baik secara individual maupun kolektif, sebagai subyek pembangunan. Pengalaman masa lalu yang ditandai dengan model teknokratis, yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi tinggi, telah terbukti membelenggu partisipasi masyarakat sehingga hasil yang dicapai berwajah ketimpangan. Pada satu sisi pertumbuhan ekonomi yang tinggi hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat, di sisi lain kemiskinan dan ketidak berdayaan merupakan gejala universal yang diderita oleh sebagian besar masyarakat lapisan bawah, baik di daerah pedesaan maupun di perkotaan.

Kemiskinan yang diderita oleh sebagian warga masyarakat, terutama mereka yang tinggal di pedesaan sering dipahami sebagai akibat dari kebodohan, kurang ketrampilan teknis, etos kerja yang tumpul sehingga terapinya adalah meningkatkan *need for achievement* melalui berbagai program pelatihan. Tetapi kemiskinan bukan semata-mata akibat dari sistem budaya melainkan sangat berkaitan dengan masalah struktur sosial. Bahkan kemiskinan berkaitan secara kausal dengan ketidak berdayaan, sehingga pengentasan kemiskinan yang meniadakan proses pemberdayaan masyarakat merupakan suatu yang

mustahil. Dengan kata lain kemiskinan dan ketidak berdayaan merupakan dua sisi dari sebuah mata uang.⁸⁹⁾

Pengentasan masyarakat desa dari berbagai bentuk kemiskinan diperlukan strategi pemberdayaan masyarakat. Sehubungan dengan etos kerja di atas Clifford Geertz, seorang ahli antropologi Amerika menjelaskan etos kerja sebagai sikap mendasar terhadap diri dan dunia yang dipancarkan dalam hidup. Dalam konteks ini dapat ditanyakan apakah kerja dianggap sebagai suatu keharusan demi hidup (sesuatu yang imperatif dalam diri) atau sebagai suatu yang terikat pada identitas yang bersifat sakral (sesuatu yang diberikan oleh agama). Pertanyaan ini mendorong kita untuk mempersoalkan kemungkinan-kemungkinan sumber motivasi seseorang atau kelompok orang dalam melakukan suatu tindakan yang berkaitan dengan partisipasi dalam pembangunan.⁹⁰⁾ Sehubungan dengan hal tersebut di atas masyarakat sekitar hutan di Jawa Tengah selama ini telah diberdayakan melalui kebijakan pengelolaan hutan secara partisipatif. Namun dalam perjalanan usaha pemberdayaan ini tidak membawa hasil yang memadai. Kebijakan⁹¹⁾ pengelolaan hutan secara partisipatif ini dikemas

⁸⁹⁾ Heru Nugroho, *Memunculkan Ide-Ide Kritis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 44-45.

⁹⁰⁾ Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hal. 100-102. Bandingkan juga dengan penjelasan Max Weber dalam buku yang sama.

⁹¹⁾ Kebijakan ini adalah Kebijakan Publik yang disamakan dengan tindakan-tindakan pemerintah atau Keputusan Pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, dan atau Keputusan Pemerintah yang mempunyai akibat-akibat yang bisa diramalkan (*predictable*), Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 21-23.

dalam beberapa produk hukum dalam bentuk UU maupun Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan yang bersifat parsial.

Hukum bukan hanya merupakan institusi yang netral, melainkan selalu kita saksikan betapa hukum itu mengalami penggunaan dan sekaligus menjadi alat oleh kekuatan-kekuatan dalam masyarakat untuk mewujudkan tujuan-tujuannya. Hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan masyarakat itu sendiri dengan melayani (kebutuhan) anggota-anggota masyarakat, baik berupa pengalokasian kekuasaan, pendistribusian sumber-sumber daya, serta melindungi kepentingan-kepentingan anggota masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu hukum semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah.⁹²⁾ Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ini karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut:⁹³⁾

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

⁹²⁾ Bambang Sunggono, *Ibid*, hal. 3.

⁹³⁾ Dikutip dari Esmi Warassih Pujirahayu, dalam Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika Jakarta, 1994, hal. 76.

Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif. Oleh karena itu perubahan-perubahan besar yang terjadi di dalam hukum maupun di dalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan. Pembuat kebijakan hanya mempunyai suatu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, yakni peraturan-peraturan yang ia buat, hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan. Begitu juga **Hanns Kelsen** berpendapat bahwa peraturan-peraturan yang diundangkan oleh kekuasaan perundang-undangan dalam suatu negara modern mempunyai aspek ganda yakni : (1) bahwa peraturan hukum itu tertuju kepada warga negara dan mengarahkannya agar berbuat menurut cara-cara tertentu, (2) bahwa peraturan-peraturan itu sekaligus juga ditujukan kepada para hakim agar menerapkan sanksi manakala ada warga negara yang melanggar peraturan tersebut.

Kebijakan yang dikemas dalam bentuk hukum semakin menampakkan dirinya sebagai produk politi, hal ini bisa kita ikuti dan saksikan pada saat-saat tertentu seiring dengan era keterbukaan di mana para wakil rakyat memperagakan lakon di gedung DPR/MPR. Pemandangan di atas semakin meyakinkan bahwa hukum di Indonesia

lebih dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik ketimbang idealisme hukum.

Satjipto Rahardjo⁹⁴⁾, menyatakan bahwa kalau dilihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum nampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Di bawah ini akan penulis kutipkan ragaan keterhubungan bidang-bidang kehidupan dengan hukum, hasil konversi Harry C Bredemeier dari Sibernetikanya Parsons.

Proses-Proses Fungsional	Proses-Proses Dalam Bidang Kemasyarakatan
Adaptasi Mencapai tujuan Mempertahankan pola Integrasi	Proses Ekonomi Proses Politik Proses Sosialisasi Proses Hukum

Padan antara proses-proses fungsionalisme
dengan proses-proses kemasyarakatan

Hukum di atas ditekankan pada fungsinya untuk menyelesaikan konflik di dalam masyarakat secara teratur, yang dalam ragaan ini dinamakan fungsi integrasi. Pada saat hukum mulai bekerja, maka pada saat itu pula secara langsung melibatkan ketiga proses yang lain berupa masukan-masukan (*input*) yang nantinya diubah menjadi keluaran-keluaran (*output*). Khusus masukan bidang politik, proses politik berfungsi untuk mencapai tujuan yang harus dicapai oleh masyarakat dan negara, serta bagaimana mengorganisasi dan memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mencapainya. Hukum dalam hal ini menerima masukan berupa petunjuk tentang apa dan bagaimana ia harus

⁹⁴⁾ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni Bandung, 1982, hal. 30-34.

menjalani fungsinya. Petunjuk tersebut secara konkrit dan eksplisit tercantum dalam hukum positif.

Daniel S. Lev menyatakan bahwa politik merupakan kondisi bagi bekerjanya hukum. Oleh para ahli ilmu politik hubungan demikian itu ditunjuk sebagai suatu kenyataan bahwa apa yang pada suatu saat merupakan hukum di suatu negara adalah apa yang diperbolehkan oleh kondisi politik yang ada pada saat itu. Begitu juga terhadap lembaga-lembaga serta peraturan-peraturan hukum yang secara keilmuan sama sekali tidak ada sangkut pautnya dengan lembaga tersebut dalam masyarakat, selama kekuasaan di negara itu memberlakukannya, maka berlakulah ia.⁹⁵⁾

Kebijakan negara dan kebijakan publik merupakan pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. **Thomas R. Dye** menyebutkan bahwa hal-hal yang ditetapkan pemerintah untuk tidak dilakukan juga termasuk kebijakan negara, karena suatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan. Kebijakan publik dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan atau dalam pidato-pidato pejabat tinggi pemerintah, atau pun berupa program-program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Tugas administrator publik bukanlah membuat kebijakan negara “atas nama” kepentingan politik, tetapi harus benar-benar untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan masyarakat.

⁹⁵⁾ Ibid, hal. 36.

Dengan demikian keinginan dan tuntutan masyarakat seharusnya dapat benar-benar terakomodasi dalam kebijakan publik itu sendiri. Dengan terakomodasinya kepentingan masyarakat dalam suatu kebijakan publik maka konsekuensi logisnya adalah akan lebih besar kemungkinannya untuk penerapan di lapangan dari pada kebijakan publik yang tidak merespon kepentingan masyarakat.

James E. Anderson melihat beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan (kebijakan publik) yaitu (1) nilai-nilai politis (*political values*) di mana keputusan-keputusan dibuat atas dasar politik atau kelompok kepentingan tertentu; (2) nilai-nilai organisasi (*organization values*), seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*); (3) nilai-nilai pribadi (*personal values*) sering kali keputusan atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan *status quo*, reputasi, kekayaan dan sebagainya; (4) nilai-nilai kebijakan (*policy values*) keputusan atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggung jawabkan, dan (5) nilai-nilai ideologi (*ideological values*) nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan seperti misalnya, kebijakan dalam dan luar negeri.⁹⁶⁾

⁹⁶⁾ Dikutip dari Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal. 27.

Kebijakan publik yang mencakup berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, akan ditentukan efektifitasnya oleh tingkat kesadaran hukum masyarakatnya, sehingga pembangunan kesadaran hukum di dalam masyarakat menjadi sesuatu yang sangat penting. Bersamaan dengan itu harus diupayakan agar setiap kebijakan publik bersumber atau sesuai dan didukung oleh kesadaran masyarakat agar kebijakan publik tersebut dapat berjalan dengan efektif.⁹⁷⁾ Sehubungan dengan hal tersebut maka setiap pembuatan perundang-undangan atau kebijakan publik hendaknya mengambil sumber materialnya baik secara filosofis dan sosiologis. Secara filosofis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan rasa keadilan di dalam masyarakat, dan secara sosiologis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan kondisi objektif masyarakat secara ekonomis, antropologis, dan sistem nilai yang hidup.

Setiap peraturan perundang-undangan maupun kebijakan publik hendaknya sejak awal telah mengundang partisipasi masyarakat (dalam bentuk penyaringan input) sehingga masyarakat tidak *terfait-accompli* pada tataran implementasinya. Sebab, jika partisipasi itu hanya ditekankan pada tahap implementasi ada kemungkinan akan timbul respon negatif. Dalam konteks demikian inilah peran lembaga-lembaga legislatif dalam semua tingkatan menjadi penting.⁹⁸⁾ Namun dalam kenyataannya karakter produk peraturan perundang-undangan atau

⁹⁷⁾ Moh. Mahfud. MD, op. cit, hal. 224.

⁹⁸⁾ Ibid, hal. 228.

kebijakan publik pada umumnya, menjadi sangat sentralistik, positivistik, dan interpretatif.

Hukum tidak lagi menjadi acuan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara sehingga gagasan supremasi hukum yang dicanangkan oleh pemerintah semakin jauh dari kenyataan. Selain itu masih terdapat fenomena di mana akibat praktek politik yang tidak demokratis menyebabkan banyak kejadian di mana untuk memperlancar program-program pembangunan seringkali pemerintah meletakkan kebijakan di atas hukum yang berlaku, misalnya pengadaan tanah untuk pembangunan yang sejak 1975 dilakukan dengan pembebasan, merupakan contoh betapa ketentuan hukum yang tertuang dalam UU No. 20 Tahun 1961 dikalahkan hanya oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, dan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993.⁹⁹⁾ Kejadian seperti ini sudah barang tentu melanggar tertib tata hukum yang mengajarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah harus tunduk dan bersumber pada peraturan yang secara hirarkis derajatnya lebih tinggi.

Pemerintah Orde Baru pada awalnya menetapkan dua tema yang menonjol yakni demokrasi politik dan perbaikan ekonomi. Tema demokrasi politik ini ditetapkan sebagai koreksi terhadap pelaksanaan demokrasi terpimpin pada masa orde sebelumnya, sedangkan tema

⁹⁹⁾ Ibid, hal. 228.

Lihat juga Soni Harsono, *Masalah Pertanahan dan Status Hukum Tanah Ulayat*, Dalam Valentino Barus, *Hutan Rakyat Hutan Masa Depan*, Yayasan Lestari Bangsa 1997, hal. 188.

perbaikan ekonomi ditetapkan sebagai jawaban dari keadaan pada masa itu di mana inflasi sangat tinggi, cadangan devisa menipis, devisa anggaran negara yang sangat besar, langkanya barang konsumsi, dan berbagai kemerosotan ekonomi lainnya.¹⁰⁰⁾ Akan tetapi cita-cita demokrasi politik kemudian meredup dan yang muncul ke permukaan adalah pembangunan ekonomi. Tepatnya para pemimpin pada waktu itu menjatuhkan pilihan untuk dasar kebijaksanaannya yakni strategi untuk stabilisasi ekonomi secara drastis dengan pertumbuhan yang cepat dan dengan dukungan luar negeri.

Strategi ini dianggap paling tepat untuk (1) menanggapi tantangan politik dan ekonomi yang dihadapi di dalam negeri dan (2) memanfaatkan kesempatan yang diberikan oleh para pendukung Orde baru di luar negeri. Para pemimpin ketika melihat bahwa demokrasi politik dan perbaikan ekonomi merupakan pilihan yang dilematis dan tidak dapat dilakukan secara simultan. Tepatnya jika ingin membangun demokrasi politik, perbaikan ekonomi harus ditunda, sebaiknya jika perbaikan ekonomi yang akan digarap, maka demokrasi politik harus ditunda.¹⁰¹⁾

¹⁰⁰⁾ Mohtar Mas'ood, *Pembangunan Ekonomi dan Peranserta Masyarakat*, dalam Ahmad Zaini Abar (penyunting) *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Ramadhani, Solo, hal. 125.

¹⁰¹⁾ Mohtar Mas'ood, *Ibid*, hal. 127.

1. Aspek Keadilan Sosial dalam Substansi Kebijakan

Pengelolaan Hutan

Saat ini hanya perusahaan perkayuan pemerintah dan swasta yang dapat menebang hutan alam, partisipasi dalam pemanenan hutan oleh masyarakat lokal yang memiliki hak adat lahan hutan, secara umum terbatas pada pengumpulan hasil hutan non kayu dan penggunaan lahan hutan setelah dieksploitasi. Oleh karena itu keterlibatan masyarakat dianggap minimal dan seringkali tidak jelas, bahkan bertentangan antara stakeholder-stakeholder utama seperti masyarakat, sektor swasta dan pemerintah. Jika hilangnya lahan hutan alam dari kegiatan tersebut dikombinasikan dengan konversi penggunaan lainnya dan ladang berpindah, daya hidup masyarakat pedesaan yang bergantung pada sumber alam hutan sangat terancam. Dampak pemanenan hutan alam pada masyarakat secara umum dianggap sangat negatif.

Cepatnya penipisan sumber hutan dan ketergantungan komunitas lokal pada sumber daya ini hendaknya menjadi perhatian pemerintah. Dengan latar belakang ini Pemerintah Indonesia bertekad untuk mengintensifkan pengembangan program kehutanan sosialnya, dengan harapan jika masyarakat menerima keuntungan langsung dari pengelolaan sumber daya hutan ini, maka mereka mungkin akan lebih berusaha untuk

mempertahankannya. Sebagai bagian dari inisiatif ini masyarakat lokal dapat memperoleh izin dari pemerintah untuk mengelola dan menebang hutan sendiri melalui koperasi.

Tujuan utama program di atas adalah untuk menyediakan pembagian pendapatan dari hasil hutan yang lebih adil, yang dapat digunakan untuk mendukung kesejahteraan masyarakat dan mengembangkan bentuk-bentuk pengusahaan lain dari perusahaan yang lestari.

Pelestarian sumber daya alam hutan, tanah, dan air tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah saja, akan tetapi juga merupakan tanggungjawab seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu ide pelibatan secara aktif masyarakat dalam pengelolaan hutan merupakan solusi yang tepat, namun demikian harus ditunjang oleh kebijakan teknis yang searah dengan ide di atas secara konkrit di lapangan. Jika tidak demikian, maka ide yang baik tersebut tidak akan pernah terealisasi dan kelangsungan arti dan fungsi hutan serta kesejahteraan masyarakat sebagai taruannya.¹⁰²⁾

Kebijakan di bidang kehutanan yang tercermin di dalam UU No. 41 tahun 1999 sebagai dasar pijakan kebijakan pengelolaan hutan selanjutnya masih belum memenuhi harapan

¹⁰²⁾ Hendarsun Suryani Sanusiputra, *Hutan Rakyat, Hutan Untuk Masa Kini dan Masa Depan*, dalam Valentino Barus (penyunting) *Hutan Rakyat, Hutan Untuk Masa Depan*, Yayasan Lestari Budaya, 1997, hal. 12-20.

banyak pihak terutama belum terakomodasinya kepentingan rakyat kecil. Meskipun dalam beberapa pasal menunjukkan adanya perhatian terhadap masyarakat, namun jika dikaji secara mendalam ternyata lebih pada permainan kata-kata.

UU No. 41 Tahun 1999 secara materiil bisa diketahui selain dari pasal-pasalanya juga bisa direnungi dari konsideran terutama bagian menimbang.

Bagian menimbang dianggap penting karena biasanya memuat landasan filosofis, politis dan sosiologis. Rumusan bagian inilah yang akan memberi jiwa kepada bagian batang tubuh karena rumusan tersebut adalah hasil dari pemahaman dan penghayatan atas realitas sosial. Dengan demikian rumusan bagian ini akan sangat menentukan apakah sebuah peraturan memiliki basis legitimasi sosial secara luas ataukah hanya disenangi atau menyenangkan segelintir elit politik dan elit ekonomi.¹⁰³⁾ Berikut ini beberapa pandangan kritis terhadap bagian menimbang pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Secara filosofis hampir tidak ada perbedaan antara UU No. 41 Tahun 1999 dengan UU No. 5 Tahun 1967. Yang membedakannya hanyalah bahwa UU Kehutanan baru tidak dicantumkan lagi kalimat yang berbunyi "...fungsi hutan sebagai

¹⁰³⁾ Tim Kajian Tiga Lembaga, *Legal Opinion (Critical Legal Analysis) Terhadap UU Perhutanan No. 41/1999*, Wacana Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, hal. 87.

salah satu unsur basis pertahanan nasional...” (butir b) dan kalimat “...tidak sesuai dengan tuntutan revolusi...” (butir c) dan “...untuk menyelesaikan revolusi nasional...” (butir d) jadi sebagai produk perundangan yang lahir pada masa pemerintahan yang mengaku reformatif, undang-undang ini justru tidak melakukan koreksi terhadap latar belakang berfikir yang dimiliki oleh UU No. 5 Tahun 1967.¹⁰⁴⁾

Alasan perlunya mengganti undang-undang kehutanan lama kepada undang-undang kehutanan baru tidak nampak dimaksudkan untuk melakukan koreksi secara mendasar, karena alasan yang dipakai hanya undang-undang lama tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengelolaan hutan, dan tuntutan perkembangan keadaan. Dari dua penjelasan di atas cukup menegaskan bahwa kehadiran undang-undang kehutanan yang baru bukan hendak menjadi landasan yuridis bagi “proyek” perombakan paradigma pengelolaan hutan atau pengelolaan kehutanan. Hal ini bermuasal dari kekaburan UU No. 41 Tahun 1999 dalam merumuskan koreksi mendasar terhadap UU No. 5 Tahun 1967 dan lemahnya UU No. 41 Tahun 1999 dalam mendefinisikan target politiknya. Dengan begitu undang-undang kehutanan yang baru ini tidak melakukan kritik ideologis terhadap undang-undang sebelumnya, sehingga akhirnya

¹⁰⁴⁾ Ibid.

berlanjut pada ketidak mampuan untuk merumuskan misi ideologisnya.¹⁰⁵⁾

Kekaburan lain dalam UU No. 41 Tahun 1999 ditemukan dalam bagian penjelasan umum yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan, naungan pasar dengan memberikan kesempatan berusaha yang sama kepada setiap orang. Rumusan ini terkesan sangat kapitalistik dengan tanpa melihat fakta sosial bahwa ada kesenjangan serius dalam kepemilikan dan penguasaan aset-aset produksi. Dengan demikian maka tidak mungkin bagi masyarakat kecil bisa ikut bermain (karena ketidak setaraan dengan pemodal kuat) meskipun aturannya memberikan kemungkinan untuk itu. UU No. 41 Tahun 1999 semestinya memberikan atau mengakui *keberadaan exclusive minority rights*. Karena kalau tidak, pemberlakuan asas tersebut hanya bersifat *lip service*.

UU No. 41 Tahun 1999 dalam mengatur masalah masyarakat adat yang selama ini merasa menjadi korban dan diperlakukan tidak adil, masih tetap dicurigai, khususnya berkenaan dengan dua hal. *Pertama*, kemungkinan masyarakat adat untuk melakukan serangkaian aktivitas di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang berpotensi merusak kelestarian atau fungsi ekosistem hutan. *Kedua*, kemungkinan masyarakat adat

¹⁰⁵⁾ Ibid, hal. 88.

akan melakukan penggerogotan terhadap hutan-hutan yang sudah dinyatakan sebagai kawasan hutan negara.

Dua asumsi bernada kecurigaan ini menjadikan pengaturan pengakuan terhadap masyarakat adat bersifat bersyarat. Pengakuan terhadap masyarakat adat dipenuhi dengan imbuhan-imbuhan yang kalau diakumulasikan kemudian justru mementahkan kehendak awal untuk mengakui keberadaan masyarakat adat. Watak tersebut menampilkan diri dalam bentuk yang jelas/tegas maupun yang kabur, di beberapa ayat dan pasal dalam UU No. 41 Tahun 1999.¹⁰⁶⁾

Fakta berbagai penelitian menunjukkan bahwa kearifan lokal yang diterapkan oleh masyarakat adat dalam mengelola hutan termasuk peladang berpindah justru tidak menimbulkan akibat sebagaimana dikhawatirkan oleh kaum industrialis yang pendapatnya didukung oleh pemerintah. Peladang berpindah memiliki cara produksi tebang dan bakar (*slash and agriculture*) baik dalam membuka hutan baru maupun membersihkan ladang lama. Meskipun mereka melakukan perladangan yang berpindah-pindah, namun tetap dalam kawasan tertentu dan berulang-ulang. Dalam berladang mereka memiliki pengetahuan yang arif, di mana tidak setiap saat dapat membuka hutan seenaknya, sebab

¹⁰⁶⁾ Tim Kajian Tiga Lembaga, Ibid, hal. 89.

berladang merupakan siklus yang cenderung tidak ekspansif.¹⁰⁷⁾ Dalam membakar ladang mereka menggunakan teknik dan pengetahuan lokal, yakni (1) sebelum membakar menciptakan sistem pemutus api (*fire breaker*), di mana sebidang tanah yang telah dibersihkan menjadi batas antara ladang yang dibakar dengan tanah lain; (2) memberitahukan kepada peladang sekelilingnya agar api tidak menjalar kemana-mana; (3) pembakaran dimulai dari arah angin dan peladang bergerak mengikuti arah angin agar keselamatan terjamin. Setelah ladang tidak produktif karena dipakai beberapa kali maka ladang diistirahatkan dan mereka mencari ladang baru, kemudian berputas kembali ke ladang semula. Praktek seperti ini sudah berjalan berabad-abad dan tidak menimbulkan apa-apa.¹⁰⁸⁾

Kecurigaan masyarakat adat sebagai perusak hutan tidak beralasan sama sekali, karena fakta menunjukkan bahwa beberapa kali kebakaran besar yang melanda hutan di Indonesia dan diprotes oleh berbagai negara karena asapnya mengganggu kesehatan mereka, ternyata menurut data foto satelit sebagaimana dikemukakan oleh Menteri KLH Sarwono

¹⁰⁷⁾ Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Press, UMS Surakarta, 2001, hal. 70.

¹⁰⁸⁾ Rimbo Gunawan, Juni Tamrin, Endang Suhendar, *Industrialisasi Kehutanan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat*, Akatiga, Bandung, 1998, hal. 123-130. Bandingkan juga dengan Mering T.H.G. Ngo, Pengabaian Hak-hak Tanah Masyarakat Lokal, dua pelajaran dari Orang Kayan dan Orang Limbai di Kalimantan Barat. Makalah pada Borneo Research Council 2nd Biennial International Meetings, Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia, Juli 1992.

Kusumaatmaja “kebakaran hutan terjadi pada area yang dikelola oleh para pemilik Hak Penguasaan Hutan”. Lebih jauh lagi ada dugaan bahwa kebakaran tersebut memang disengaja dalam rangka untuk menghilangkan jejak karena kurang target reboisasi yang seharusnya dilakukan oleh pada pemilik konsesi HPH.¹⁰⁹⁾

Pasal 1 ayat (6) UU No. 41 Tahun 1999 menegaskan bahwa masyarakat adat dalam wujud kolektifnya, tidak berhak mempunyai hutan milik sendiri. Hutan adat adalah hutan negara yang kebetulan berada dalam wilayah masyarakat hukum adat, artinya pasal ini mengasumsikan bahwa seluruh areal hutan Indonesia telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan hutan (hutan negara dan hutan hak), dengan demikian tidak mungkin ada sisa areal hutan yang terlupakan, termasuk yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Bila hal ini dikonfirmasi dengan penjelasan pasal 5 ayat (1) maka jelas bahwa yang kemudian dinyatakan sebagai hutan adat oleh pemerintah tidak lain adalah hutan kepunyaan masyarakat adat, yang disetiap tempat memiliki nama lokal, seperti hutan marga, hutan ulayat, hutan pertuanan, bengkar, dan lain-lain.

Negara atau melalui pemerintah secara sepihak mencaplok hutan dengan bertamengkan konsep hak menguasai oleh negara.

¹⁰⁹⁾ Dimuat di Harian Republika, Nopember 1999.

Inilah yang umum dikenal dengan “negaraisasi” tanah (hutan) masyarakat adat yang kalau masyarakat adat sendiri berkeinginan mengelola dan memanfaatkannya harus terlebih dulu meminta izin kepada negara cq pemerintah, sebagai penguasa atau pemilik baru.¹¹⁰⁾ Hal ini sudah barang tentu bertentangan dengan kebijakan dan strategi pertanahan, menurut pasal 3 UUD 1945, MPR-lah yang berwenang menetapkan kebijakan tersebut di atas. GBHN 1998 Bab IV F butir 12 menyatakan bahwa “penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya”.¹¹¹⁾

Pasal 5, jika disimak dengan cermat tampak bahwa pasal ini membuat langkah degradatif terhadap cara pemerintah mengkualifikasikan ada tidaknya masyarakat adat. Ayat (2) berbunyi bahwa pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Inti dari ayat ini adalah bahwa eksistensi *de facto* masyarakat adat tidaklah cukup untuk mengakui

¹¹⁰⁾ Tim Kajian Tiga Lembaga. Loc. Cit.

¹¹¹⁾ Soni Harsono, op.cit., hal. 182.

masyarakat adat sebagai subjek hukum yang misalnya, hendak mengelola dan memanfaatkan hutan adat. Eksistensi *de facto* tersebut masih harus dilengkapi dengan pengakuan *de jure* dengan cara pemerintah mengakui keberadaannya.

Pengakuan keberadaan masyarakat adat oleh pemerintah diatur dengan pasal 67 ayat (2) yang berbunyi “pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan daerah. Dan ternyata bila dihubungkan dengan ayat (3) pasal ini, otoritas penetapan dan pengaturan ada dan hapusnya masyarakat adat tidak sepenuhnya milik pemerintah daerah. Ayat ini menarik kembali atau meredusir derajat otoritas pemerintah daerah dengan mengamanatkan perlunya dibuatkan peraturan pemerintah tersendiri yang antara lain akan berisikan tata cara penelitian dan kriteria penilaian, materi penelitian dan kriteria penelitian keberadaan masyarakat hukum adat. Dengan demikian dari segi proses, pengakuan yuridis keberadaan masyarakat hukum adat dibuat menjadi sangat birokratik dan teknokratik.

Watak birokratik dan teknokratik nampak dalam persyaratan sejumlah kriteria, katagori dan prosedural. Hal ini menjadi contoh konkrit bentuk pengakuan terhadap masyarakat hukum adat yang dipenuhi dengan sejumlah kondisionalitas. Kondisionalitas tersebut bahkan dibuat secara berlapis-lapis

mulai dari kenyataan masih adanya masyarakat hukum adat, diakui keberadaannya, dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional seperti diatur dalam (pasal 4 ayat (3)).

Pasal 5 ayat (4) mengatur dua hal penting. *Pertama*, negara secara semena-mena mempersamakan masyarakat hukum adat dengan pemilik izin di bidang kehutanan yang kalau masyarakat hukum adat sudah tidak ada lagi maka hak pengelolaan hutan adat akan diambil kembali oleh negara. Hal ini berarti bahwa penghormatan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat hukum adat sama seperti yang diberikan kepada pemilik izin di bidang kehutanan (pengusaha HPH dari BUMN, BUMD, Swasta ataupun Koperasi), tanpa sedikitpun melihat perbedaan hubungan historis, ekonomis mereka dengan hutan. *Kedua*, negara menyimpulkan bahwa masyarakat hukum adat hanyalah sebuah tahapan masyarakat yang nantinya secara linier akan mengikuti gerak proses perkembangan masyarakat modern. Kalau mengikuti logika ini maka tidak akan mungkin ada masyarakat hukum adat yang bersifat permanen, atau bukan tidak mungkin akan lahir komunitas masyarakat hukum adat yang baru. Itulah sebabnya pemberian hak pengelolaan hutan adat harus dibatasi karena secara perlahan masyarakat hukum adat akan lenyap.

Undang-Undang Kehutanan ini memberikan kewenangan yang tidak semestinya kepada pemerintah cq Departemen Kehutanan. Hal ini bisa dilihat dalam pasal 5 ayat (2) yang memberikan kewenangan menetapkan status hutan. Semestinya kewenangan ini sebatas hanya menetapkan fungsi hutan, karena kewenangan menetapkan status (kepemilikan) hutan ada pada departemen lain yang mengurus masalah agraria. Keadaan ini akan berakibat terjadinya perebutan pembagian lahan antar departemen/badan (*overlapping*), terjadinya tumpang tindih pengaturan dalam satu wilayah yang sama dan konsep integralitas dalam mengelola dan menguasai alam yang dianut oleh masyarakat hukum adat akan hancur.

Pada pembagian konsideran khususnya menimbang option c menunjukkan niat untuk merespon konflik kehutanan, namun niat ini justru diingkari dan dipatahkan oleh pasal 8 ayat (1) yakni dengan cara tetap membenarkan seluruh penunjukan dan penetapan kawasan hutan yang telah dilakukan sebelum Undang-Undang Kehutanan ini diberlakukan. Hal ini berarti pasal ini mengabaikan dan menganggap tidak ada sengketa hutan yang selama ini telah dan sedang terjadi.

UU No. 41 Tahun 1999 ini juga mengandung kontradiksi dengan UU 1945 khususnya pasal 18, di mana Undang-Undang Kehutanan ini tidak mengakui hak asal usul dan susunan asli

masyarakat adat, seperti tampak pada bentuk pengakuan terhadap masyarakat hukum adat yang disertai dengan berbagai persyaratan yang berlapis dan bertingkat. Sikap ini bisa dilihat dalam pasal 5 ayat (3) dan pasal 67 ayat (1) dan (2).

Kontradiksi yang lain nampak pada pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Kehutanan di mana semua kewenangan yang muncul dari penguasaan hutan oleh negara, seluruhnya diserahkan pada pemerintah. Hanya sesekali dilakukan dengan meminta persetujuan DPR bila menyangkut hal yang bersifat sangat penting dan strategis yang berdampak nasional maupun internasional. Sementara dalam pasal 4 UU No. 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai oleh negara bisa juga didelegasikan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat tertentu. Jika UU No. 5 Tahun 1960 tidak membuat pemisahan antara tanah dengan benda-benda yang ada di atas dan di bawahnya, maka UU No. 41 Tahun 1999 ini justru membuat pemisahan sebagaimana dimaksud seperti dalam pasal 1 ayat (6) dan pasal 5 ayat (3). Dalam sistem kepercayaan adat tidak ada pemisahan kepemilikan atau penguasaan antara tanah dengan benda-benda yang ada di bawah dan di atasnya termasuk hutan. Dengan demikian maka Undang-Undang Kehutanan ini telah merusak bahkan menganulir implikasi hukum dari UUPA karena mengurus apa yang sebenarnya telah selesai

diurus oleh UUPA, yakni mengenai penguasaan atas sumber daya alam atau sumber-sumber agraria.

Pengelolaan sumber daya sebagaimana di atur di dalam UUPA didasarkan pada cita-cita ideal untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka serta menghapuskan pengaruh kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat untuk membawa rakyat ke arah keadilan sosial, kemajuan melalui penataan ulang penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Namun tujuan ini diselewengkan dengan menempatkan konsep Hak Menguasai Negara.¹¹²⁾

Konsep Menguasai Negara ini memarginalkan posisi UUPA 1960, karena konsep ini memberikan keleluasaan kepada negara untuk menguasai seluruh struktur agraria yang berada di wilayah Indonesia. Padahal pengertian Hak Menguasai Negara dalam UUPA adalah memberi hak kepada negara untuk menguasai sementara kemudian mendistribusikannya sesuai dengan prinsip-prinsip kepentingan umum dan tidak merugikan rakyat.¹¹³⁾

Kebijakan penetrasi modal asing dalam pembangunan yang dikukuhkan melalui UU No. 1 Tahun 1967 (PMA) menjadi salah satu pintu yang membuka konsentrasi penguasaan tanah pada pihak

¹¹²⁾ Konsep Hak Menguasai negara ini sebenarnya dalam UUPA lebih menggambarkan sesuatu yang populis (kerakyatan), lihat R. Yando Zakaria, Hak Menguasai Dari Negara, Persoalan Sejarah yang harus diselesaikan, Kertas Posisi KPA No. 4/1998.

¹¹³⁾ Subekti Mahanani, *Kedudukan UUPA dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria di Tengah Kapitalisasi Negara*, Jurnal Analisis Sosial NO. 2 Tahun 2001, hal. 25.

tertentu. Selanjutnya disusul dengan berbagai kebijakan yang memberikan izin eksploitasi sumber agraria di Indonesia seperti, UU Kehutanan, HPH, HPHTI, Pertambangan HGU perkebunan, dan lain-lain¹¹⁴⁾

Kebijakan pengelolaan hutan yang telah dan sedang dilakukan oleh pemerintah dalam usaha meningkatkan peran serta masyarakat dalam usaha pelestarian sumber daya alam hutan, tanah dan air, sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri, antara lain program bina desa hutan, hutan kemasyarakatan, kemitraan penanaman dan pemeliharaan kayu hutan dan lain sebagainya.

Setiap kebijakan dalam bentuk formalnya di bidang apapun selalu mengatasnamakan kesejahteraan rakyat, akan tetapi kalau dikaji secara mendalam isi dan tujuan kebijakan tersebut kadang-kadang tidak seperti nampak dalam bentuk formalnya. Beberapa kebijakan pengelolaan hutan sebagaimana disebutkan di atas sebagai contohnya. Ada kebijakan yang sungguh-sungguh bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, program hutan kemasyarakatan misalnya. Akan tetapi pelaksanaan program ini justru terhadang oleh persepsi, sikap dan perilaku masyarakat itu sendiri.

¹¹⁴⁾ Subekti Mahanani, Ibid, hal. 26.

Kebijakan lain yang seakan-akan mendorong tingkat kesejahteraan masyarakat, tetapi sebetulnya justru masyarakat yang harus mendorong kesejahteraan kelompok-kelompok pemilik modal, seperti program kemitraan hutan. Sebagaimana kita ketahui pelaksanaan kemitraan yang ada selama ini pada dasarnya hanya menempatkan rakyat kecil pada posisi pekerja dengan ongkos yang murah. Sehingga semangat pemberdayaan yang didengungkan ini hanya omong kosong, bahkan kalau dikatakan lebih ekstrim rakyat kecil hanya dijadikan sebagai sapi perah yang setiap saat diambil susu dan tenaganya.

Dalam praktek sering kita jumpai kenyataan bahwa sejumlah peraturan hukum yang diberlakukan itu ternyata bertentangan dengan keadilan sosial. Oleh sebagian besar dari orang-orang miskin aturan hukum tersebut dinilai tidak mendukung dan bahkan merugikan kepentingan mereka. Di Jawa Tengah peladang musiman di pinggir hutan, orang-orang yang selama ini bebas keluar masuk hutan untuk memanen hasil hutan berupa kayu, damar, rotan dan lain-lain tidak memperoleh akses lagi setelah dikeluarkan ketentuan konsesi hutan berupa HPH dan HPHTI.

Setiap golongan dalam masyarakat akan berusaha agar kepentingan diperhatikan dan didukung secara resmi dengan sejumlah kemudahan-kemudahan. Seperti diketahui bahwa Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang peran

yang dominan dalam melahirkan suatu peraturan perundang-undangan, walaupun isi peraturan itu sendiri selalu bisa diusulkan oleh golongan-golongan dalam masyarakat. Namun bisa dipastikan golongan yang kuat dalam masyarakat akan mengambil peran yang lebih besar dalam mempengaruhi keputusan-keputusan politik dan pembuatan hukum. Atas dasar kekuatan, pengetahuan dan kekayaan finansial kelompok yang kuat seperti kaum industrialis akan terus berjuang agar kepentingannya memperoleh dukungan melalui sikap politik pemerintah. Dengan cara ini jelas bahwa secara politis sesungguhnya golongan kuat akan berada di atas angin dalam menghadapi golongan-golongan lain yang lemah dalam semua aspek.

Realisasi dari setiap kebijakan hanya akan terwujud melalui legitimasi peraturan perundang-undangan (hukum) dan dalam proses pembuatan hukum, jika dilihat dalam hubungan dengan bekerjanya hukum sebagai lembaga sosial, maka pembuatan hukum itu dilihat sebagai fungsi masyarakatnya.¹¹⁵⁾

Chambliss dan Seidmann¹¹⁶⁾ membagi model masyarakat menjadi dua yakni, model masyarakat yang berdasar pada basis kesepakatan nilai (masyarakat tradisional) dan model masyarakat konflik (masyarakat modern). Kedua model masyarakat ini memiliki konsekuensi masing-masing dalam pembuatan hukumnya,

¹¹⁵⁾ Satjipto Rahardjo, op. cit, hal. 49.

¹¹⁶⁾ Satjipto Rahardjo, Ibid, hal. 48-52.

di mana masyarakat tradisional hanya cukup menetapkan nilai-nilai yang mereka sepakati untuk menjadi hukum. Karena dalam masyarakat model ini relatif tidak terdapat perbedaan nilai-nilai dan kepentingan. Sehingga mudah untuk menetapkan nilai dan kepentingan apa yang akan diatur di dalam hukum. Tidak demikian halnya dengan masyarakat modern yang ditandai dengan perbedaan nilai-nilai dan kepentingan satu sama lain, bahkan kepentingan mereka cenderung bertentangan (bukan hanya sekedar berbeda). Maka dalam pembuatan hukumnya tidak bisa dihindarkan adanya pilih-memilih nilai, ada nilai-nilai dan kepentingan yang harus dimenangkan dan ada yang harus dikalahkan.

Masyarakat Indonesia saat ini termasuk dalam katagori masyarakat modern, sehingga dalam pembuatan hukum sebagai rumusan dari kebijakan akan selalu mengalami adu kekuatan dan kepentingan dalam proses pembuatannya. Sehingga ada sebagian warga masyarakat mengalami tekanan oleh kelompok warga lainnya, realitas menunjukkan bahwa sebagian besar warga Indonesia ini justru mengalami tekanan oleh kelompok kecil, tetapi dari segi kualitas sangat besar dan kuat.

Menurut **Chambliss** ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi dalam pembuatan hukum seperti tersebut di atas, yaitu :

- (1) pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan, di mana negara merupakan senjata di tangan lapisan yang berkuasa;
- (2) sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak (*value neutral*), di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat.¹¹⁷⁾

Sikap pemerintah (negara) yang muncul kepermukaan justru sering memihak kepada kelompok yang kuat, praktek penanganan kasus yang menyangkut masalah sumber daya ini dengan menggunakan pendekatan keamanan yang cenderung menekan dan menindas rakyat, putusan-putusan lembaga hukum yang sangat melukai nurani rakyat banyak, sebagai contoh pencuri kayu kecil-kecilan saja yang diadili sementara yang besar tidak pernah tersentuh, cukup menjadi bukti keberpihakan pemerintah (negara) kepada kelompok kuat.

Keberpihakan lain yang nampak adalah pembagian alokasi dana pinjaman usaha di mana sebagian besar dana publik (lebih kurang 80% justru disalurkan hanya untuk sebagian kecil warga bangsa ini yang secara politik, ekonomi dan sosial mempunyai

¹¹⁷⁾ Satjipto Rahardjo, Ibid, hal. 50.

kedudukan yang sangat kuat. Mereka hanya sebesar 20% dari jumlah bangsa ini.

Pandangan yang sama tetapi dalam suasana yang berbeda sebagaimana dikemukakan oleh **Sri Redjeki Hartono** bahwa masa lalu, politik hukum Indonesia sangat diskriminatif sehingga mengakibatkan timbulnya diskriminasi lain yang lebih luas, termasuk pada bidang ekonomi dan kegiatan ekonomi masyarakat pada umumnya. Diskriminasi di bidang ekonomi nampak pada kegiatan bidang-bidang tertentu yang hanya bisa dilakukan oleh kelompok tertentu pula, dengan alasan karena perangkat hukum yang ada mengatur demikian. Sehingga perangkat hukum tersebut dapat pula dipakai sebagai dasar untuk memberikan fasilitas-fasilitas tertentu yang sifatnya diskriminatif pula.¹¹⁸⁾

UU No. 41 Tahun 1999 cenderung lebih mengakomodasikan kepentingan dan kehendak kelompok-kelompok ekonomi kuat (termasuk pemerintah). Sehingga kepentingan masyarakat luas yang secara ekonomi dan politik lemah menjadi terabaikan. Begitu juga kalau kita lihat dalam pengaturan masalah pembiayaan pembangunan Hutan Tanaman Industri bahwa untuk mengusahakan HPHTI, sebagaimana diatur dalam pasal 2 Kepmenhut No. 26/Kpts-II/1995 pengusaha hanya menyediakan modal awal 21% dari total aset dan biaya, karena 14% merupakan penyertaan modal

¹¹⁸⁾ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 2.

pemerintah 32% pinjaman Dana Reboisasi, dengan bunga 0% di mana 32,5% sisanya merupakan pinjaman dari dana reboisasi dengan bunga komersial.

Keberpihakan pemerintah terhadap pengusaha hutan sebagaimana dijelaskan di atas bisa dibayangkan bagaimana kelompok industrialis ini diuntungkan. Hal ini sangat tidak seimbang dengan hasil yang akan diperoleh oleh pengusaha melalui “pembabatan habis” hutan yang dikonsesinya.¹¹⁹⁾ Keadaan ini bisa terjadi karena oknum birokrat di pemerintahan juga memperoleh kompensasi yang diinginkan.

Uraian di atas nampak bahwa pengaturan hukum di bidang kehutanan di Indonesia sangat sentralistik dan cenderung mencerminkan kepentingan kelompok yang memiliki posisi tawar yang kuat, sehingga tujuan hakiki dari hukum yakni keadilan, justru terabaikan.

2. Aspek Sosial Budaya dalam Substansi Kebijakan

Pengelolaan Hutan

Kebijakan pengelolaan hutan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (hukum) betul-betul mampu mewujudkan tujuan dan prinsip-prinsip hukum, tujuan akhir dari penegakan hukum tidak lain adalah mewujudkan masyarakat adi dan

¹¹⁹⁾ Salim, HS. *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997, hal. 69-70.

makmur. Untuk itu setiap peraturan hukum harus memenuhi tiga nilai dasar yakni nilai dasar filosofis, sosiologis dan yuridis, sebagaimana ditekankan oleh Gustaf Radburg, artinya bahwa setiap peraturan perundang-undangan (hukum) harus menjamin rasa keadilan, nilai kegunaan bagi masyarakat dan kepastian.¹²⁰⁾

Hukum yang terlalu menekankan pada aspek kepastian (yuridis) akan cenderung bersifat kaku dan merupakan kaidah yang mati (*dode regel*). Sedangkan hukum yang terlalu menekankan pada aspek kegunaan (sosiologis) yang didasarkan pada teori kekuasaan, akan cenderung bersifat sewenang-wenang yang pada akhirnya akan menekankan dan menyusahkan masyarakat yang diaturnya, kecuali manfaat sosiologis menurut teori penerimaan. Jika aspek keadilan (filosofis) yang terlalu dominan maka hanya akan menjadi cita-cita yang tidak akan pernah terealisasi karena sulit diwujudkan (*ius constituendum*). Oleh karena itu merumuskan atau membuat hukum tidak semudah yang dibayangkan orang, ia harus diramu menjadi formula yang memenuhi ketiga tuntutan (yuridis, sosiologis dan filosofis) secara seimbang (tidak berarti bobotnya harus sama persis).

Aspek keadilan sebagaimana dibahas di muka menunjukkan bahwa kebijakan pengelolaan hutan yang muncul

¹²⁰⁾ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1982, hal. 17.

ke permukaan melalui pengaturan UU No. 41 Tahun 1999 dan peraturan lain yang menyangkut masalah kehutanan cenderung berpihak kepada pemerintah dan pengusaha, dalam hal ini penulis tidak mengatakan bahwa peraturan tersebut tidak bermanfaat sama sekali bagi masyarakat banyak, namun porsi kegunaan bagi masyarakat kecil menjadi berkurang. Hal ini nampak dalam peraturan maupun dalam penegakan hukumnya, seperti tidak adanya penghargaan sama sekali terhadap hubungan historis antara tanah (hutan) dengan masyarakat yang mengelola selama ini (hutan adat). Prinsip tanah berfungsi sosial hanya bisa diterapkan kepada rakyat kecil sementara terhadap orang-orang kuat secara politis atau sosial ekonominya tidak akan mempan.

Sengketa-sengketa masalah sumber agraria yang melibatkan kelompok masyarakat adat di Jawa Tengah merupakan persengketaan mengenai sumber-sumber ekonomi khususnya yang sehari-harinya di yakini dan dijamin sebagai hak-hak adat mereka seperti hutan, ladang tanaman semusim dan lain-lain.¹²¹⁾

Tipe sengketa dari kasus di atas merupakan sengketa struktural di mana kelompok-kelompok masyarakat adat¹²²⁾

¹²¹⁾ Bandingkan dengan laporan Maria Rita Ruwastuti, dalam *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, Insist, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hal. 1-13.

¹²²⁾ Masyarakat Adat adalah kelompok masyarakat yang leluhurnya merupakan orang-orang pemula (cikal bakal) yang menemukan lalu mendiami serta memperoleh penghidupan dari tanah dan sumber-sumber agraria lainnya di tempat itu, di tempat itu

setempat berhadapan dengan kekuasaan negara baik sebagai pelaku maupun penjamin. Dalam kesadaran mereka sumber-sumber agraria (hutan dll) selain merupakan sumber ekonomi juga merupakan pangkalan budaya, sehingga kalau sumber-sumber itu lenyap atau pindah tangan, maka yang ikut lenyap bukan saja kekuatan ekonomi mereka tetapi juga identitas kultural.¹²³⁾

Pertikaian tersebut menunjukkan bahwa selain terdapat dua kepentingan yang berbeda atas satu objek yang sama, juga terdapat dua sistem hukum yang berbeda yang digunakan oleh dua pihak yang bertikai. Kenyataannya terjadi marginalisasi posisi hukum adat oleh hukum negara. Marginalisasi posisi hukum adat maksudnya suatu proses sistemik yang meminggirkan kedudukan suatu hukum yang semula penting dan berharga bagi sekelompok orang dan menegasikannya sebagai hukum yang kosong dan tidak berarti. Hukum adat merupakan suatu sistem hukum kebiasaan, betapapun sederhananya, yang dihidupkan oleh sekelompok orang-orang pendukungnya dan diyakini oleh mereka sebagai warga hukum (walaupun mungkin orang luar tidak menganggapnya demikian).

mereka membentuk komunitas-komunitas dan merasa diri sebagai kesatuan-kesatuan berdasarkan kesamaan, keturunan, adat istiadat, bahasa, hukum dan cara hidup.

¹²³⁾ Maria Rita Ruwiasuti, Ibid, hal. 7.

Kelompok masyarakat adat memiliki hak-hak adat atas sumber-sumber agraria, hak-hak adat yang dimaksud adalah setiap hak atas tanah dan sumber-sumber agraria lain yang dikenal oleh orang-orang anggota komunitas setempat dan dijamin oleh sistem hukum kebiasaan di tempat itu. Tanah dan sumber agraria lain merupakan suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai, gunung, sumber mineral maupun lahan-lahan pertanian) dan dihayati sebagai pangkalan budaya dari komunitas yang bersangkutan.¹²⁴⁾

Kebijakan pengelolaan hutan yang ada selama ini cenderung lebih menguntungkan para pengusaha dan kepentingan pemerintah demi mencapai target pertumbuhan ekonomi yang ditetapkan (sebagai keputusan politik pemerintah). Penggunaan teori *trickle down effect* ini menimbulkan efek domino terhadap kebijakan pembangunan berikutnya, dengan menetapkan pembangunan sebagai dasar kebijakan seluruh aktifitas pemerintah menyebabkan sering terjadi pertentangan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat banyak. Dalam situasi seperti ini pihak masyarakat dalam posisi yang lemah pasti akan terpinggirkan, bahkan bagi aparat yang tidak cerdas, dan mencari gampangya dalam menjalankan tugas maka rakyat yang sering mempertanyakan keadilan dianggap sebagai menentang pembangunan, di cap PKI

¹²⁴⁾ Ibid, hal. 9.

dan lain-lain. Mereka tidak sadar bahwa hakekat pembangunan justru untuk mensejahterakan masyarakat, tetapi fakta di lapangan justru banyak memakan korban rayat kecil.

Kebijakan penetapan sumber daya hutan sebagai sumber devisa negara ini mengakibatkan perubahan yang drastis dalam pengelolaan dan pembudidayaan hutan, penggunaan alat-alat modern dalam penebangan kayu menyebabkan kerusakan hutan tidak sedikit, penebangan kayu-kayu besar secara massal menyebabkan intensitas pengangkutan menjadi tinggi, hal ini sudah barang tentu akan merusak dan mematikan kayu-kayu kecil, belum lagi yang tertimpa tebang. Aktivitas ini sudah pasti dan terbukti semakin menjauhkan akses masyarakat kepada Tuhan dan hasil hutan. Praktek demikian lambat laun akan menyingkirkan cara penebangan hutan secara lokal (kearifan lokal) dan pada gilirannya akan ditiru oleh masyarakat pinggiran hutan dalam menebang kayu, walaupun harus merambah di lokasi-lokasi HPH atau HPHTI yang telah dikonsesi oleh pihak-pihak tertentu. Pengaturan masalah kehutanan yang jauh dari nilai-nilai sosial budaya masyarakat sekitar hutan akan menghasilkan tekanan-tekanan atas kelompok masyarakat (lokal) oleh masyarakat lain (pengusaha HPH). Pada gilirannya keadaan ini akan menyebabkan penegakan hukum menjadi titik balik, karena masyarakat akan mencari jalannya sendiri yang menurut mereka benar guna memenuhi kebutuhan

hidupnya walaupun harus mengabaikan hukum. Padahal hukum diharapkan sebagai satu-satunya pedoman dalam hubungan bermasyarakat dan bernegara.

3. Perilaku Birokrat dalam Pengelolaan Hutan

Setiap kebijakan yang dikemas dalam bentuk hukum pada gilirannya akan diaplikasikan di dalam masyarakat. Sebagaimana dikatakan oleh **Satjipto Rahardjo**¹²⁵⁾ bahwa hukum dibuat untuk dilaksanakan. Hukum dapat dilihat bentuknya melalui kaedah-kaedah yang dirumuskan secara eksplisit, dan dalam kaedah-kaedah atau peraturan-peraturan itulah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan yang disebut sebagai penegakan hukum. Dalam kenyataan sehari-hari kehendak-kehendak hukum ini dilakukan melalui manusia. Dengan pendekatan ini menempatkan manusia pada posisi yang sangat penting dan menentukan berhasil tidaknya kehendak-kehendak hukum di atas.

Realitas yang tidak bisa dipungkiri adalah bahwa para penegak hukum sebagai kategori manusia dan bukan sebagai jabatan, akan cenderung untuk memberikan penafsirannya sendiri terhadap tugas-tugas yang harus dilaksanakan sesuai dengan tingkat dan jenis pendidikan, kepribadian, dan masih banyak faktor lain yang mempengaruhinya.

¹²⁵⁾ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung tanpa tahun, hal. 5.

Shrode & Voich¹²⁶⁾ menegaskan bahwa salah satu ciri kehidupan masyarakat yang kompleks sebagaimana kita alami sekarang ini adalah, bahwa usaha-usaha serta kegiatan-kegiatan produktif yang dilakukan, dijalankan dalam rangkai organisasi. Situasi ini menempatkan penegakan hukum dalam suasana kegiatan manajemen yang bisa diartikan sebagai perangkat kegiatan atau suatu proses untuk mengkoordinasi dan mengintegrasikan penggunaan sumber-sumber daya dengan tujuan untuk mencapai tujuan organisasi melalui, orang, teknik-teknik dan informasi yang dijalankan dalam kerangka organisasi. Untuk menjalankan tugasnya, dituntut untuk mewujudkan tujuan-tujuannya perlu mempunyai suatu tingkat ekonomi tertentu. Otonomi ini dibutuhkan untuk bisa mengelola sumber daya yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sumber-sumber daya di atas berupa (1) sumber daya manusia; (2) sumber daya fisik; (3) sumber daya keuangan dan (4) sumber daya lain yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi dalam usahanya mencapai tujuannya.¹²⁷⁾

Bekerjanya hukum dalam konteks organisasi birokratis, lembaga penegak hukum akan berhadap-hadapan dengan kenyataan bahwa tidak semua sumber daya sebagai pendukung terwujudnya tujuan-tujuan hukum seperti di atas itu tersedia dengan sendirinya. Oleh karena itu lembaga penegak hukum ini didorong untuk

¹²⁶⁾ Ibid, hal. 16.

¹²⁷⁾ Ibid, hal. 18.

mengembangkan kiat-kiat khusus yang akan mengamankan jalannya organisasi, oleh *Chambliss* dan *Seidmann* dirumuskan sebagai “*maximising reward and minimizing strains on the organization*”, di mana suatu organisasi dan anggota-anggotanya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan serta kaedah-kaedah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus menerus dijalankan, yang akan meningkatkan keuntungan terhadap organisasi dan yang akan menekan hambatan-hambatan terhadap organisasi.

Dengan menggunakan kerangka seperti diuraikan di atas, maka kita dihadapkan pada suatu gambaran bahwa di dalam penegakan hukum itu muncul sub-kultur yang tidak akan teramati apabila kita tidak menggunakan pendekatan secara sosiologis. Sehubungan dengan hal tersebut, menurut beberapa informan penegakan hukum di bidang kehutanan sangat mengecewakan. Hal ini terbukti banyak sekali kasus yang muncul ke masyarakat kemudian hilang tanpa kejelasan penyelesaian masalah tersebut. Seperti kasus-kasus yang hilang baik di tingkat kepolisian, kejaksan, pengadilan, atau bahkan sejak masih di dalam penanganan PPNS. Sedangkan yang dilaporkan dan dihukum tidak lain adalah mereka yang melanggar secara kecil-kecilan. Sementara yang besar banyak yang lolos.

Menurut informasi dan data dari Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Tengah, bahwa jumlah kasus tindak pidana/pelanggaran hutan yang diserahkan ke Pengadilan Negeri selama dua tahun terakhir sebanyak 15 kasus, dari 15 kasus ini 8 (delapan) di antaranya diadili di PN Semarang, vonis yang dijatuhkan dari 8 kasus ini berupa denda maksimal satu juta rupiah dan paling kecil seratus dua puluh lima ribu rupiah (Rp. 125.000,-) tak satupun yang divonis pidana penjara. Bahkan dari catatan barang bukti yang ditampilkan, ada yang hanya berupa kayu sebanyak 15 m³. Fenomena ini sudah barang tentu menggambarkan bahwa hanya pelaku-pelaku kelas teri dan hanya untuk memenuhi kebutuhan perut saja yang diperkarakan, sementara yang besar-besar penjelasannya masih dalam proses.

PT. Loka Rahayu Plywood, kasus pertama tanggal 26 April 1999 menampung kayu liar sebanyak 500 m³, sementara kasus ini sedang di proses 4 bulan kemudian melakukan lagi penampungan kayu liar sebanyak 450 m³ dan keterangan sampai saat ini masih tetap “dalam proses”. Ada lima perusahaan lain yang melakukan hal sama, bahkan ada perseorangan (Pem) yang memiliki kayu bulat tanpa dokumen sebanyak 5.079,70 m³.

Data hasil lelang fungsional (temuan, sitaan, dan rampasan) Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Tengah, tahun 2000/2003 sebanyak :

- Kayu logs : 119.362,21 m³
- Kayu olahan : 2.615,427 m³

Jumlah penghasilan dari lelang sebesar Rp. 4.343.975.639,00,-

**Volume dan Nilai Kerugian Pencurian Pohon Per KPH
PT. Perhutani (Persero) Unit I Jawa Tengah**

No	K P Hal	2000		2001	
		Pohon Batang	Kerugian x Rp. Juta	Pohon Batang	Kerugian x Rp. Juta
1	2	3	4	5	6
1	Balapulang	105.517	31.018	69.795	38.440
2	Blora	48.596	12.461	59.795	17.812
3	Banyumas Barat	164.619	69.582	121.063	9.139
4	Banyumas Timur	20.294	5.055	17.488	3.853
5	Cepu	80.386	32.442	64.846	27.777
6	Gundih	29.035	5.027	31.254	7.154
7	Kebonharjo	15.563	2.858	16.354	2.349
8	Kedu Selatan	143.730	31.840	69.494	10.288
9	Kendal	66.068	13.329	18.758	5.183
10	Kedu Utara	20.519	1.975	23.105	5.966
11	Mantingan	94.239	55.374	189.019	38.999
12	Pati	717.989	57.234	663.175	39.398
13	Pekalongan Barat	2.627	402	2.710	407
14	Pekalongan Timur	1.918	405	3.447	1.726
15	Pemalang	12.367	5.459	36.212	15.868
16	Purwodadi	70.981	9.401	116.868	20.436
17	Randublatung	38.291	13.678	290.063	120.399
18	Semarang	34.375	9.369	25.186	5.846
19	Surakarta	9.893	1.052	6.760	694
20	Telawa	8.669	767	7.588	750
	Jumlah	1.685.676	358.728	1.832.980	372.486

Sumber data : DKP / Biro Perlindungan Sumberdaya Hutan.

Menurut beberapa informan yang layak dipercaya, bukan rahasia umum lagi bahwa pembeli kayu lelang ini tidak lain adalah mereka-mereka yang melakukan pencurian dan tertangkap. Sehingga dengan demikian proses lelang ini tidak lebih dari proses pemutihan bagi kayu curian dan pemutihan bagi pencuri itu sendiri.

Hasil pengamatan penulis dan pendapat dari beberapa informan, terungkap bahwa tingkat kesejahteraan dan status sosial ekonomi para aparat di bidang kehutanan umumnya lebih tinggi jika dibandingkan dengan pegawai-pegawai di instansi lain, yang

sederajat atau segolongan. Dengan catatan mereka sama-sama tidak memiliki usaha lain dari pekerjaan utamanya. Untuk masalah ini penulis sifatnya hanya mengamati tanpa meminta konfirmasi/klarifikasi dari yang bersangkutan. Gambaran seperti ini memberikan persepsi kepada masyarakat bahwa karena keberpihakannya kepada para pengusaha (pembabat hutan)-lah maka mereka memperoleh penghasilan lebih dari yang lain.

Sikap masyarakat yang demikian ini jika dikaitkan dengan etika ketimuran, sudah barang tentu merupakan akumulasi kekecewaan yang mendalam dan cukup lama, sehingga bisa dibayangkan bagaimana tidak terlaksananya tugas-tugas birokrat khususnya di bidang kehutanan dalam memenuhi harapan masyarakat.

Ada satu kasus yang layak penulis tampilkan dalam tesis ini yang menyangkut sikap perilaku aparat khususnya di bidang kehutanan baik secara individu maupun secara kolektif, kasus tersebut menyangkut asib, masa depan dan harga diri seseorang yang berusaha jujur dalam menjalankan tugasnya. Seorang oknum polhut (Hdr) karena kejujurnya dalam menjalankan tugas sebagai Polisi Kehutanan, akhirnya selalu dipindah dari seksi ke seksi lain, dengan alasan tidak bisa bekerja sama. Dipindah dari satu tempat ke tempat lain, sampai pada suatu saat (Hdr) tersebut dinyatakan sakit jiwa, sehingga seluruh pekerjaannya tidak bisa diper-

tanggungjawabkan. Setelah bersangkutan memprotes dan menghadap Menteri Kehutanan, penyeidikan diadakan secara seksama oleh inspektorat jendral maupun oleh Irwilprop ternyata semua keterangan mengenai (Hdr) ini tidak benar, seluruh surat dan bukti-bukti lain sebelum sampai ke Kepala daerah telah direkayasa dan dimanipulasi, beginilah tingginya harga sebuah kejujuran pada saat ini.

Dari berbagai kasus dan kejadian di atas menunjukkan bahwa motivasi dari para birokrat yang menjalankan tugasnya di bidang kehutanan khususnya di Propinsi Jawa Tengah, secara umum kurang memahami dan kurang menjiwai akan peran dan fungsinya sebagai orang yang seharusnya berdiri paling depan dalam menjaga dan membangun hutan (ada juga oknum yang baik). Karena motivasinya lebih dominan ke arah materi (ekonomi) membuat mereka pura-pura tidak tahu atau tidak mau tahu atau bahkan ikut terlibat dalam pembabatan dan penghancuran hutan secara sistematis.

Sikap yang demikian ini berarti mereka tidak saja memihak kepada para perusak hutan dengan mengesampingkan amanat tugas dan wewenang dari pemerintah dan rakyat, melainkan juga ikut merestui penghancuran masa depan. Oleh karena itu sudah saatnya birokrat memperbaiki citranya sebagai pelayan masyarakat, bukan minta dilayani, meningkatkan loyalitas dan pengabdian kepada

bangsa dan negara bukan kepada para penguasa dan pengusaha. Dengan demikian, sikap perilaku dan motivasi dari birokrat ini masih memerlukan pembinaan dan pengawasan yang ketat, dalam arti penegakan hukum dan supremasi hukum mau tidak mau harus ditegakkan. Sebab masalah kehutanan dan sumber daya alam lainnya ini merupakan sumber daya yang sangat besar pengaruhnya bagi kelangsungan kehidupan bersama di masa datang.

B A B IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pembentukan budaya hukum pada masyarakat di sekitar hutan nampak dalam beberapa program, seperti : pembentukan hutan rakyat pola kemitraan, pembinaan masyarakat desa hutan, program tumpangsari, pembentukan hutan kemasyarakatan dan lain-lain.
2. Persepsi masyarakat tentang hutan masih terkait dengan praktek-praktek dan nilai-nilai lama
3. Substansi kebijakan pengelolaan hutan mestinya digunakan sebagai usaha meningkatkan kesejahteraan melalui pemberdayaan masyarakat yang direalisasikan melalui pemberdayaan masyarakat yang direalisasikan melalui beberapa peraturan perundang-undangan.

B. SARAN

1. Pembentukan budaya hukum masyarakat sekitar hutan di Jawa Tengah lebih ditingkatkan untuk itu ada beberapa hal yang harus diperhatikan antara lain:
 - (1) Program hendaknya betul-betul mencerminkan pemberdayaan masyarakat;
 - (2) Didukung dana yang besar;
 - (3) Political will yang sungguh-sungguh dari pemerintah;
 - (4) Pekerjaan dan pengawasan melibatkan masyarakat;
 - (5) Disesuaikan dengan kultur masyarakat;
 - (6) Persiapan sosial artinya sebelum melaksanakan pekerjaan teknis di lapangan hendaknya mempersiapkan terlebih dahulu

masyarakat sebagai pelaku, pengawas dan pengguna/ yang memanfaatkan hasil pekerjaan tersebut;

(7) Penegakan hukum yang tegas yang menampakkan preseden hukum yang baik.

2. Agar tercapai tujuan kebijakan pengelolaan hutan, maka perlu dipersiapkan rencana yang matang, baik program kerja maupun masyarakat sebagai sasaran program. Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka dalam pelaksanaan kebijakan pengelolaan hutan di Jawa Tengah persepsi masyarakat tentang hutan dan pengelolaan hutan perlu dibangun dan diluruskan agar persepsi masyarakat sesuai dengan keadaan dan tuntutan sosial saat ini. Upaya membangun persepsi bisa dilakukan dengan sosialisasi melalui pendidikan, penyuluhan, dialog, pelibatan masyarakat secara aktif dalam pengelolaan hutan, dan yang lebih penting lagi secara psikologis bagi masyarakat kecil suri tauladan dan contoh perilaku sehari-hari oleh segenap pimpinan dan aparat kehutanan menjadi lebih efektif dalam menyampaikan pesan. Dengan demikian lambat laun masyarakat akan memahami arti dan fungsi hutan bagi kehidupan, pada gilirannya akan melahirkan persepsi yang akomodatif terhadap keadaan dan tuntutan hutan.
3. Hukum sebagai wujud kebijakan pengelolaan hutan hendaknya mencerminkan sebagai hukum yang responsif, artinya kebijakan yang dibuat dan diberlakukan merupakan jawaban tuntutan dan kebutuhan publik. Meskipun hukum dijadikan sebagai sarana

rekayasa sosial yang ingin membentuk dan mengarahkan perilaku masyarakat pada keadaan tertentu, hendaknya keadaan “tertentu” tersebut jangan sampai melukai dan menempatkan masyarakat banyak pada posisi yang dirugikan. Kalau harus memilih pada kepentingan yang berbeda atau bahkan bertentangan, maka tempatkanlah kepentingan yang lebih besar sebagai titik tolak pengaturan oleh hukum, dengan demikian hukum tersebut akan memenuhi harapan masyarakat. Penegakan hukum banyak dipengaruhi oleh nilai, pandangan dan sikap masyarakat itu sendiri, sehingga hukum yang mengakomodir nilai-nilai dan kepentingan masyarakat tersebut niscaya akan lebih mudah direalisasikan dari pada hukum yang tidak mengadopsi atau bahkan bertentangan dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, sementara itu aneka ragam nilai dan kebiasaan setiap masyarakat di Indonesia merupakan suatu realitas yang tidak bisa dipungkiri. Untuk menghindari terjadinya gap/jarak antara hukum dan objek yang diatur dalam masyarakat, maka perlu diperhatikan beberapa hal yakni :

- (1) Hukum sebagai wujud dari kebijakan publik (pengelolaan hutan) hendaknya bersifat responsif;
- (2) Dalam rangka membangun kehutanan masyarakat maka hukum, tetap mencerminkan sifat rekayasa sosial;
- (3) Libatkan aspirasi masyarakat sejak pembentukan hukum hingga implementasinya;

- (4) Pemerintah pusat hanya mengatur hal-hal yang umum, sedangkan technical *policy*-nya diserahkan ke masing-masing daerah.

Dengan demikian maka kebijakan pengelolaan hutan akan mampu menjawab setiap permasalahan yang ada di daerah yang nota bene berbeda karakter dan sifatnya. Keyakinan ini sudah barang tentu harus didukung oleh kehendak politik pemerintah, aparat yang berkualitas serta penegakan hukum yang tegas.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman R.I., *Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Peneliti Hukum (Angkatan II)*, Jakarta, 1982.
- Barus, Valentino Bari, at al, *Hutan Rakyat, Hutan untuk Masa Depan*, Yayasan Lestari Budaya, Jakarta, 1997.
- Black, Henry Campbell at al, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing Co., St. Paul Minnesota, U.S.A., 1990.
- Blau M. Pater dan W. Meyer Marshall, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987
- Brannen, Julia, *Mixing Methods : Quality and Quantitative Research*, Avebury, Brookfield, U.S.A., 1992.
- , alih bahasa : Muktah Arfarie at al, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Fakultas Tarbiyah IAIN-Antasari Samarinda bekerja sama dengan Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.
- Campbell, Eric, *Legal Research*, The Law Book Co., Melbourne, Australia, 1988.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan R.I., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1999.
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah, Asih, Asuh, Malang, 1990
- Gunawan Rimbo, Juni Thamrin, Endang Suhendar, *Industri Kehutanan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat*, Akatiga, Bandung, 1998.
- Haning Randlom, 1986, *Menggerakkan Kesadaran Hukum Masyarakat dan Disiplin Penegak Hukum*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Hartono, Sri Rejeki, *Kapita Selekta, Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Hoeve, W. van, *Kamus Belanda – Indonesia*, Ikhtiar Baru, Jakarta, 1992.

- Islamy, Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Juliantara, Dadang, Penyunting, *Menggeser Pembangunan, Memperkuat Rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.
- Kelsen, Hans, *Essay in Legal and Moral Philosophy*, Alih Bahasa Arief Sidarta, Alumni, Bandung, 1982.
- Keraf, Gorys, *Eksposisi dan Diskripsi (cat II)*, Nusa Indah, Flores, 1982.
- _____, *Komposisi, Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa (Cat IX)*, Nusa Indah, Flores, 1993.
- _____, *Eksposisi, Komposisi Lanjutan II*, Gramedia Widiaswara Indonesia, Jakarta, 1995.
- _____, *Diksi dan Gaya Bahasa, Sari Ratorika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Moleong Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994.
- _____, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1997, hal. 78.
- Mahfud MD. Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Jakarta dan UII Press, Yogyakarta, 1998.
- _____, *Pergulatan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Muhajir Noeng, *Matodologi Penelitian Kualitatif*, Raka Sarasin, Yogyakarta, 1996.
- Nasution, S., *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.
- Nasution, S dan M. Thomas, *Buku Penuntun Pembuat Tesis, Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Nawawi, Hadari. H dan Mimi Martini, H., *Penelitian Terapan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996.

- Ritzer, George, *Sosiologi Ilmu Pengatahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- Siagian, Sondang.P., *Patologi Birokrasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Soekanto, Soerjono, & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soekanto, Soerjono, *Kesadaran Hukum dan kepatuhan Hukum (Disertasi Doktor yang Dipublikasikan)*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1982.
- Soekanto, Soerjono, *Ringkasan Metodologi penelitian Hukum Empiris*, IND-HIL-CO, Jakarta, 1990.
- Soekanto, Soerjono (ed) *Inventarisasi dan Analisa terhadap Perundang-undangan Lalu Lintas*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumatri*, (Edisi V) Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- _____, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- _____, *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat* (Edisi II), Alumni, Bandung, 1984.
- _____, *Studi Hukum Dan Masyarakat* (Edisi II), Alumni, Bandung, 1985.
- _____, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat*, Remadja Karya, Bandung, 1985.
- _____, *Modul Pelajaran Ilmu Hukum*, Unit Pelayanan Belajar Jarak Jauh (UPBJJ), Universitas Terbuka, Pondok Cabe, Jakarta, 1986.
- _____, *Studi Hukum Dan Kemiskinan*, Penerbit Tugu Muda, Semarang, 1989.
- _____, *Studi Hukum, Masyarakat Dan Teknologi*, Agung Press, Semarang, 1990.
- _____, *Hukum Dan Masalah Penyelesaian Konflik*, Agung Press, Semarang, 1990.
- _____, *Hukum Dan Perkembangan Ilmu Pengatahuan Dan Teknologi Di Dalam Masyarakat*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 6 Desember 1990.
- _____, *Politik, Kekuasaan Dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- _____, *Suplemen Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.

- Soerjono Soekanto, 1986, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta.
- Soeropati, Oentoeng, *Hukum Investasi Asing*, UKSW, Salatiga, 1999.
- Sofian Effendi, 1986, *Majalah Prisma*, Edisi 12 Desember, LP3ES, Jakarta.
- Sumantoro, *Kerjasama Patungan Dengan Modal Asing*, Alumni, Bandung, 1994.
- Sumardjono, Maria S.W., *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, FH UGM, Yogyakarta, 1989.
- Suryabrata, Sumadi, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Suryadi Drs. 1985, *Ilmu Budaya Dasar*, Karunika, Jakarta.
- Suryohadikusumo Djamaluddin, dalam Barus Valentino, *Pembangunan Hutan Nasional Hutan Rakyat, Hutan Untuk Masa Depan*, Yayasan Lestari Budaya, Jakarta, 1997, hal. 3.
- Tjokrowinoto, Muljarto, *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.
- Wignjosebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 1995.
- Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992.

Makalah – Jurnal/Majalah Ilmiah – Tesis:

- Hartono, Sri Redjeki: "Kondisi Hukum Ekonomi Dewasa Ini", *Makalah*, Yogyakarta, 1996.
- Indrayati, Yovita: "Masyarakat Adat dan Lingkungan Hidup", *Kisi Hukum*, Edisi V, FH Unika Soegijapranata, Semarang, 1999.
- Markus Y. Hage "Investasi dan Ketergantungan Ekonomi Rakyat", *Tesis*, Undip, Semarang, 2000.
- Marzuki, Pater Mahmud: "Pembaharuan Hukum", *Makalah*, Surabaya, 1997.

_____, "Pembangunan Hukum di Indonesia Dalam Konteks Situasi Global", *Makalah*, Yogyakarta, 1996.

Salim, HS. *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafindo, Jakarta, 1997, hal. 51.

Sanit Arbi, *Politik Sebagai Sumber Daya Hukum*, Dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholah Amin. *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, LBH Yogyakarta, 1986, hal. 41.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Penelitian Hukum Normatif*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No. 5 Tahun 1988, hal. 13-23.

_____, *Teori-Teori Dalam Ilmu Hukum*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No. 1 Tahun 1989, hal. 32-39.

_____, *Fungsi Teori Dalam Penelitian Empiris*, dalam *Masalah-Masalah Hukum*, No.7 Tahun 1991, hal.4-16.

_____, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No.5 Tahun 1992, hal.32-40.

_____, *Peran Metodologi Penelitian Hukum Dalam Pengembangan Ilmu Hukum*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No. 5 Tahun 1992, hal.32-40.

_____, "Grounded Research" *Dalam Penelitian, Ilmu-Ilmu Sosial*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No.9 Tahun 1993, hal.28-37.

_____, *Hukum Dan Konflik Di Dalam Masyarakat*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No. 5 Tahun 1994, hal. 47-51.

_____, *Fungsi Hukum Dalam Melakukan Rekayasa Pengaturan Di Bidang Pertanahan (Studi Kasus Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Waduk Kedung Ombo)*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No. 5 Tahun 1993, hal. 36-44.

_____, *Hubungan Antara Kesadaran Hukum Dengan Tingkat Pendidikan (Penelitian Mengenai Korelasi Antara Kesadaran Pembayaran Pajak Dengan Tingkat Pendidikan)*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No.6 Tahun 1993, hal.33-44.

_____, *Peranan Hukum Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Anak-Anak Terlantar (Tinjauan Studi Hukum Dan Masyarakat Mengenai Pemeliharaan Anak-Anak Terlantar Pada Panti Asuhan Di Kota Madya Semarang)*, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, No. 7 Tahun 1993.

_____, *Fungsi Hukum Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Sosial (Tinjauan Studi Hukum Dan Masyarakat Mengenai Program Tabungan Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil)*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 4 Tahun 1993, hal. 23-27.

_____, *Penggunaan Analisis Kausal Dalam Penelitian Hukum Yang Sosiologis*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No.11 Tahun 1994, hal.35-40.

Suseno, Franz Magnis: "Membangun Kembali Negara Hukum: Beberapa Pertimbangan Mendasar", *Makalah*, Undip-Semarang, 2000.

Warassih, Esmi: "Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peranan Hukum Di Dalam Masyarakat Dewasa Ini (Sebuah Pengantar)", *Masalah-Masalah Hukum*, Nomor 11 tahun 1994.

Wignjosoebroto, Soatandyo, *Penelitian Hukum Suatu Tipologi*, dalam Majalah Masyarakat Indonesia Tahun I (1974) Nomor 2, hal 89-98.

Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, *Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum* (tanpa tahun, serta perubahannya tertanggal 28 Januari 1998, Semarang.

UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PELAKSANAANYA

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi.

UU Nomor 5 Tahun 1990, Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

UU Nomor 41 Tahun 1999, Tentang Kehutanan.

PP Nomor 28 Tahun 1985, Tentang Perlindungan Hutan.

PP Nomor 6 Tahun 1999, Tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.

Keputusan Menteri Kehutanan No. 523/Kpts-II/1997, Tentang Pembinaan Masyarakat Desa Hutan Oleh Pemegang HPH dan Pemegang HPHTI.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 31/Kpts-II/2001, Tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.